



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학 박사 학위논문

노인일자리사업 수행기관 관련  
특성과 사업의 효과에 관한 연구

2017년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

허수정



## 국문초록

정책이 그 효과를 가지기 위해서는 바람직한 인과이론을 바탕으로 하는 정책 설계가 필요하지만 이와 더불어 집행 역시 중요한 요인으로 언급되고 있다. 특히 복지서비스의 경우 서비스를 전달하는 기관이 집행 성과, 즉 프로그램의 성과에 큰 영향을 미치고 있다. 이는 복지서비스의 경우 집행기관에 소속된 개인에 의해 서비스 수혜자에게 전달되는 구조를 지니기 때문에 서비스를 전달하는 집행기관의 담당자가 이에 상대적으로 큰 영향을 미치고, 집행기관 담당자는 그들이 소속된 기관의 조직문화, 조직목표, 조직의 자원 등 기관의 영향을 받기 때문이다.

노인일자리사업은 노인에게 일자리를 제공하여 이를 통한 추가적 소득의 증진 및 신체활동 증진, 대인관계의 증진을 통해 궁극적으로 노년기 삶의 질을 증대시켜 건강한 노년생활을 보내게 하는 것을 그 목적으로 하고 있다. 따라서 노인일자리사업은 단순히 노인들에게 일자리를 제공하여 소득을 증진시키는 것에서 나아가 참여노인들이 사업에 참여하는 가운데 나타나는 대인관계의 증진 등 심리적 변화를 꾀하는 것이다. 이 과정에서 노인일자리사업은 여타 사회복지서비스의 전달에서와 마찬가지로 사업의 운영 과정에서 수행기관별로 제공하는 서비스의 차이가 나타날 수 있고, 이는 궁극적으로 사업 참여노인의 사업 효과에 영향을 미칠 것으로 사료된다.

하지만 노인일자리사업이 집행된 지난 약 10여년의 기간 동안 노인일자리사업과 관련한 다양한 연구들에서 이들 집행기관의 요소들은 충분히 고려되고 있지 못하고 있었다. 즉, 사업의 효과성에 영향을 미치는 요인으로 고려는 되고 있지만 실제적으로 사업에

이러한 수행기관의 요인들이 어떠한 영향을 미치는지 등에 대해서는 고려되지 못하고 있는 것이다. 노인일자리사업에 있어서 집행기관의 요인, 특히 집행기관의 조직의 특성들이 어떠한 영향을 미치는지를 확인하는 것은 사업의 효율적 운영을 위한 정보를 제공함으로써 사업의 효과 증진에 기여할 수 있다. 따라서 사업 효과성에 영향을 미치는 조직의 요인들에 대해 고찰하는 것은 결과적으로 적은 비용으로도 사업의 효율성을 증진시키는데 있어 기여할 수 있을 것이다.

하지만 일반적으로 조직단위의 특성들이 개인의 사업 효과성에 미치는 영향에 대해서는 충분한 연구가 실현되고 있지 못하고 있다. 이러한 연구들은 첫째, 조직 수준에서의 관찰 가능한 자료가 존재하고, 둘째, 사업에 영향을 미칠 것으로 기대되는 개인의 관찰 가능한 특성에 대한 자료 및 각 개인의 사업 효과성을 측정하는 자료가 존재하며, 셋째, 이들 자료들이 상호 연결되어 분석에 활용될 때 관찰 가능하기 때문이다. 이러한 특수한 환경에서만 관찰되기 때문에 조직 수준에서의 특성들이 개인의 사업 효과성에 미치는 영향에 대한 연구가 부족한 것이다.

따라서 본 연구에서는 노인일자리사업과 유사한 성격을 보이고 있는 취약계층 일자리사업인 자활사업 및 장애인일자리사업 등 여타의 다른 일자리사업에서 조직의 특성이 개인단위의 사업 효과성에 미치는 영향에 대해 고찰, 조직의 특성 요인들을 ① 조직 구조 ② 조직의 자원 ③ 조직 활동으로 구분, 이들 특성요인들이 사업 효과성에 미치는 영향에 대해 분석하고자 하였다. 여기에서 조직의 구조는 담당자가 업무에 몰입하여 업무 수행을 원활하게 할 수 있도록 하는 조직의 일반적 특성으로, 조직의 형태, 업무량, 규정 및 지침의 명확화로 구성된다. 다음으로 조직의 자원은 사업을 운영하는 데 활용 가능한 조직의 인적, 물적, 정치적 자원을 의미하는

것으로, 인적자원은 수행 인력의 특성, 즉 전문성, 사업에 대한 담당자의 관심정도, 업무 및 조직 관련 인지로 구성되며, 정치적 자원으로는 해당 기관장의 의지로 구성된다. 마지막으로 조직의 활동은 사업을 수행하는 과정에서 조직이 제공하는 사업 관련 활동으로 본 연구에서는 사업에 대한 모니터링 활동 및 근로의욕 향상을 위한 서비스 등으로 구성된다. 또한 사업 효과성의 경우 노인일자리사업의 목적에 명시된 것처럼 주관적 경제상태, 주관적 건강상태, 사회관계 만족도, 삶의 질로 정의되었다.

앞서 언급한 것처럼 노인일자리사업 역시 사업 집행인력의 활동에는 이들이 소속된 기관이 영향을 미칠 수밖에 없다. 따라서 수행기관의 특성이 사업 효과성에 미치는 영향을 확인하기 위해서는 이들 수행기관의 고유한 특성을 통제, 분석을 수행하여야 하고, 상이한 두 수준의 자료를 활용하여 사업 효과성에 미치는 영향을 분석하기 위해서 본 연구에서는 위계선형모형(HLM)을 활용하여 분석을 수행하고자 한다.

노인일자리사업 수행기관의 조직요인이 개인의 사업 효과성에 미치는 영향을 확인하기 위해 본 연구는 2013년도 노인일자리사업 실태조사 자료를 활용하였다. 해당 자료는 노인일자리사업 참여자 실태조사와 기관실태조사로 구성되어 연구에서 활용하고자 하는 수행기관 조직 관련 특성에 대한 자료와 사업 참여자의 특성 및 사업 효과성 자료를 모두 보유하고 있으며, 사업을 신청하였으나 실제 사업에 참여하지 않은 대기자에 대한 조사 자료를 포함하고 있기 때문에 이들을 사업 참여자의 대조군으로 활용할 수 있다는 측면의 장점도 보이는 바, 양적연구 분석에 활용하였다.

또한 이들 2차 자료 분석의 한계를 보완하기 위하여 노인일자리사업 수행기관의 집행 담당자 및 기관장에 대한 인터뷰 방식을 통해 자료를 수집, 분석을 수행하였다.

분석 결과, 첫째, 사업 참여자의 주관적 경제상태에는 상대적으로 조직의 활동 관련 하위변수들에서 영향요인들이 감지되고 있었으나, 전반적인 조직 특성 변수들이 크게 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 또한 주관적 경제상태, 삶의 질 등 심리적 변화와 관련한 사업 효과성에는 기관의 활동 중 특히 사업 참여자와 사업 담당자의 상호작용을 바탕으로 하는 활동들이 유의미한 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났고, 특히 삶의 질에는 사업 담당자의 특성 중 사업 담당자의 업무 등에 관한 인지, 전문성 향상을 위한 활동 등이 영향을 미치는 것으로 나타났다.

둘째, 집행기관의 조직 구조 특성은 개인 단위의 사업 효과성에 크게 영향을 미친다고 보기 어려우며, 따라서 현재까지는 수행기관에게 부담이 되지 않는 수준에서의 일자리가 배분되고 있음을 확인할 수 있었다.

셋째, 집행기관이 보유한 조직의 지식, 과업에 대한 정보 등은 사업 담당자의 불집행 혹은 축소집행을 야기, 사업 효과성에 부정적인 영향을 미친다.

넷째, 사업 담당자들이 자신의 역할에 대해 명확히 인식할수록, 조직에 대한 이해 등이 증진될수록 개인의 사업 효과성은 저해되는 것으로 나타나 기존의 조직 이론들과 상반되는 결과가 도출되었다. 이는 담당자의 활동과 연결되는 부적절한 인센티브의 부여의 영향으로 담당자의 불집행 혹은 축소집행의 행태로 연결될 수 있기 때문이다.

넷째, 집행기관의 자원 요소인 기관장의 의지는 기관의 목표, 비전의 제시 등으로 인해 기관에 소속된 사업 담당자의 행태에 영향을 미치는 동시에 자원의 배분, 인력의 배치 등에도 중요한 역할을 수행하는바, 사업 전반에 있어 영향을 미치는 요인으로 작용, 사업의 효과성에 영향을 미치는 중요한 요인이라 할 수 있다.

다섯째, 기관의 활동관련 요인을 기관 담당자와 사업 참여자와의 대면서비스와 비대면서비스로 구분할 경우, 대면 서비스들이 사업의 효과성에 긍정적인 영향을 미치고 있다.

여섯째, 이들 변수들간의 관계에 대해 살펴본 결과, 조직의 구조적 특성은 독자적으로 사업 효과성에 영향을 미치기도 하지만 조직의 자원, 특히 인적자원 특성에 영향을 미쳐 사업에 간접적으로 영향을 미친다. 또한 조직의 인적자원 특성은 사업 효과성에 직접 영향을 미치기도 하지만 조직의 활동을 통해 사업 효과성에 영향을 미치기도 한다.

일곱째, 이들 결과들을 사업 유형별로 분석해본 결과, 사회공헌형은 조직 구조 특징 중 전담인력 혹은 전담부서의 여부가 효과성에 영향을 미치는 것으로 나타났고, 시장진입형의 경우 담당자 1인당 일자리 수가 영향을 미치고 있는 등 사업 유형에 따라 영향을 미치는 수행기관 조직 변수들이 상이하게 나타나고 있다.

이러한 결과들을 바탕으로 노인일자리사업은 다음과 같은 점들을 고려하는 것이 필요하다. 첫째, 일자리사업 수행기관의 구조적 특성은 사업에 간접적인 영향을 미치고, 특히 조직이 보유하고 있는 기존 사업의 정보는 사업 효과성에 부정적인 영향을 미치는 동시에 이는 다른 조직의 특성, 특히 담당인력의 특성과 연계되어 사업의 부정적인 영향을 미치는바, 사업 관련 조직의 정보들이 본연의 기능을 발휘하기 위해서 부정적인 영향을 최소화하는 방안의 검토가 필요하다.

둘째, 현행 사업 담당자와 관련한 특성들은 인센티브의 부재로 인해 부정적인 영향을 미치고 있다. 따라서 담당자들의 활동에 대한 적절한 평가 및 이의 결과와 연계될 수 있는 인센티브를 제공, 사업 담당자들의 업무 수행의 질적 수준의 제고가 필요하다.

셋째, 기관장의 의지는 사업 효과 증진에 중요한 영향요이기 때



문에 기관장들이 사업에 관심을 보일 수 있도록 하는 방안의 마련이 필요하다. 현행 평가체계 등은 기관에 적절한 보상을 제공하는 결과로 이어지지 못하는바, 사업에 대한 기관장의 관심 및 의지를 저하시키고 있다. 따라서 사업 평가결과를 바탕으로 하는 기관단위의 보상지급 방안을 고려하여 기관장들이 사업에 대해 꾸준한 관심을 보이게 하는 방안의 마련이 필요하다.

넷째, 사업 참여자와의 비대면 활동이 가져오는 부정적 영향을 최소화할 필요가 있다. 이를 위해 수행기관 담당자들이 수요처 담당자와 간담회를 할 때 참여노인 대표를 참석시키는 등의 방안을 고민해볼 필요가 있다.

다섯째, 시장형 사업의 경우 상대적으로 공익형 사업에 비해 많은 인력이 필요한 바, 현재와 같은 획일적인 기준으로 인적자원을 배분하기보다 사업 특성을 고려하여 차등적으로 지원하는 것이 필요하다.

주요어 : 노인일자리사업, 노인일자리사업 수행기관, 효과성 평가, 집행기관 효과, 위계선형모형

학 번 : 2011-30724

# 목 차

제1장 서론 .....	1
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	1
제2절 연구문제 .....	4
제3절 연구의 대상 및 범위 .....	7
제2장 노인일자리사업의 개관 .....	9
제1절 노인일자리사업의 개관 .....	9
제2절 노인일자리사업의 유형 .....	10
제3절 노인일자리사업 추진체계 및 역할 .....	13
제3장 선행연구 .....	16
제1절 정책 집행이 정책 효과에 미치는 영향 .....	16
제2절 정책 효과성에 영향을 미치는 집행조직의 요인 .....	22
1. 복지서비스 전달에 영향을 미치는 집행기관 요인 .....	23
2. 일자리사업에 있어 효과성에 영향을 미치는 조직요인 .....	27
3. 노인일자리사업 수행기관 특성관련 연구 .....	35
4. 선행연구의 시사점 .....	40
제3절 노인일자리사업의 효과성에 관한 탐색 .....	45
1. 경제상태의 호전 .....	45
2. 건강의 증진 .....	46
3. 사회적 관계의 개선 .....	47
4. 생활만족 및 삶의 질 증진 .....	48

5. 사업 유형에 따른 노인일자리사업 효과성 .....	49
<b>제4장 연구모형 및 연구방법 .....</b>	<b>52</b>
제1절 연구 모형 및 연구가설의 설정 .....	52
1. 연구모형의 설정 .....	52
2. 연구가설의 설정 .....	62
제2절 연구설계 .....	67
1. 연구방법 .....	67
2. 연구설계 .....	67
3. 연구에 활용되는 자료 .....	71
4. 분석모형 및 변수의 설정 .....	76
<b>제5장 분석결과 .....</b>	<b>85</b>
제1절 분석 대상의 일반적 특성 및 주요 변수 요약 .....	85
1. 응답자 특성 .....	85
2. 응답 기관 특성 .....	86
3. 사업 참여여부에 따른 사업 효과성 .....	89
제2절 수행기관의 특성이 사업효과성에 미치는 영향:	
양적분석 결과를 중심으로 .....	92
1. 수행기관 특성이 참여노인 사업 효과성에 미치는 영향 .....	92
2. 사업 유형별 수행기관 특성이 사업 효과성에 미치는 영향 .....	101
제3절 수행기관의 특성이 사업효과성에 미치는 영향:	
질적분석 결과를 중심으로 .....	115
1. 수행기관 특성이 사업 효과성에 미치는 영향 .....	115
2. 사업 유형별 수행기관 특성이 사업 효과성에 미치는 영향 .....	128
3. 변수들 간의 관계 .....	131

제6장 결론 및 정책적 함의 .....	134
제1절 연구결과의 요약 .....	134
제2절 정책적 함의 .....	139
제3절 연구의 한계 .....	144
참고문헌 .....	145
Abstract .....	153

## 표 목 차

〈표 1〉 노인일자리사업 수행체계별 담당역할 .....	13
〈표 2〉 면접대상자의 특성 및 인원 .....	74
〈표 3〉 면접의 내용 .....	76
〈표 4〉 분석에 활용되는 변수 .....	84
〈표 5〉 응답자의 특성분포 .....	85
〈표 6〉 응답기관 특성 분포 .....	86
〈표 7〉 담당자의 업무 및 조직관련 인지 .....	87
〈표 8〉 담당자의 활동: 활동점검 및 근로의욕·근로능력 향상 .....	88
〈표 9〉 담당자 및 기관장의 관심 .....	89
〈표 10〉 사업 참여여부에 따른 사업 효과성 .....	90
〈표 11〉 수행기관 특성이 주관적 건강상태 및 경제 상태에 미치는 영향 ..	95
〈표 12〉 수행기관 특성이 사회관계 만족도 및 삶의 질에 미치는 영향 ..	97
〈표 13〉 수행기관 특성이 주관적 건강상태 및 경제 상태에 미치는 영향 - 사회공헌형 .....	102
〈표 14〉 수행기관 특성이 사회관계 만족도 및 삶의 질에 미치는 영향 - 사회공헌형 .....	107
〈표 15〉 수행기관 특성이 주관적 건강상태 및 경제 상태에 미치는 영향 - 시장진입형 .....	110
〈표 16〉 수행기관 특성이 사회관계 만족도 및 삶의 질에 미치는 영향 - 시장진입형 .....	112

## 그림 목 차

[그림 1] 노인일자리사업 수행체계 .....	13
[그림 2] Van Meter & Van Horn의 정책집행과정모형 .....	17
[그림 3] 사업 효과성에 영향을 미치는 집행기관 특성 .....	42
[그림 4] 연구모형 .....	53



# 제1장 서론

## 제1절 연구의 배경 및 목적

우리나라는 유례 없는 급속한 고령화를 경험하고 있어 현재 고령화사회(aging society)를 지나 2018년에는 고령사회(aged society)에 진입할 것으로 예상되고 있다. 이러한 노인인구의 급증은 부양비의 증가, 노인 빈곤, 건강 및 고독감 문제 등 다양한 사회문제를 야기할 것으로 예상되고 있다. 국가는 이와 같은 사회 문제에 적극적으로 대응하기를 기대 받고 있고, 따라서 다양한 사회서비스들이 확충되고 있는 실정이다.

노인일자리사업 역시 노인문제를 해결하기 위한 일환으로 시작되었다. 노인일자리사업은 일을 통한 보충적 소득보장을 그 주 목적으로, 노인의 사회참여 및 건강증진을 통해 활기찬 노후생활을 영위하는 것을 그 부차적 목적으로 하고 있다(한국노인인력개발원, 2013a). 2004년 35,127개의 일자리로 시작된 본 사업은 지속적으로 확대되어 2013년 261,598개의 일자리 창출실적을 보이고 있다.(한국노인인력개발원, 2013b).

노인일자리사업이 시작된지 10년이 넘는 지금까지 노인일자리사업에 관한 다수의 연구들이 수행되어오고 있다. 이들 연구들은 일자리사업 참여노인의 효과성을 검증하는 것이 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 이밖에도 일자리사업의 사전교육 효과에 관한 연구(김미혜, 최혜지, 2004; 김수영, 2009; 신동면, 양기근, 2003), 일자리사업 수행기관 조직관계에 대한 연구(마은경, 김경화, 2013; 박경하, 이동영, 2014; 최희진, 2014), 집행에서의 문제점을 지적하는 연구(기영화, 김남숙, 2011; 김영태, 2013; 이석원 외, 2010), 담당인력에 관한 연구(김옥, 원영희, 2008; 김옥 외, 2011; 박경순, 박영란, 2010) 등도 함께 수행되고 있었다. 이러한 일자리사업 참여노인의 효과성 관련 연구들이 여러 연구자들에 의해 수행되어 오면서 노인일자리사업이 보충적 소득보장의 역할과 함께 건강통하여 삶



의 질을 증진하는 효과 역시 나타나고 있음을 확인할 수 있었다.

노인일자리사업을 둘러싼 기존 연구들은 사업이 그 목적인 바를 달성하기 위한 효과적인 수단임을 입증하고 있다. 하지만 사업 효과성을 확인하는 연구들은 노인일자리사업 참여여부에 따른 사업 효과성에 대한 검증과 더불어 어떠한 특성을 가진 노인들이 참여했을 때 이 사업 효과성이 극대화될 수 있는지 등에 초점을 두고 있다. 즉, 기존 연구들은 사업특성 및 참여자 개인특성 등을 중심으로 이들이 사업 효과성에 미치는 영향에 대해 집중하고 있는 것이다. 이로 인해 사업 참여 전 특성 혹은 사업 참여에 따른 결과적 측면에 연구들이 집중되어 사업이 실제 집행되는 과정 및 환경에 대한 고려가 부족하였다.

성공적인 정책집행을 위해서는 정책이 집행되는 환경 및 그 맥락을 살펴보는 것이 중요하다. 특히 사회복지서비스의 경우 집행환경에 의해 많은 영향을 받을 수밖에 없다. 서비스의 수혜자들은 각기 상이한 상황에 놓여있고, 이러한 다양한 상황들을 모두 반영하는 정책결정은 이루어질 수 없기 때문이다. 이러한 까닭에 서비스 집행현장은 그 상황에 맞는 서비스를 제공하기 위한 또 다른 의사결정의 장이 될 수밖에 없고, 서비스 집행현장의 환경에 따라 그 내용이 상이할 수밖에 없다(이영철, 김소정, 2009). 따라서 사업이 집행되는 환경에 대한 고찰은 사업의 효과성을 담보하는 동시에 사업의 효율성을 증진시키는 데에도 도움이 된다.

또한 복지서비스는 서비스 제공을 담당하는 사람에 의해서 서비스 수혜자에게로 전달되기 때문에 이들 서비스 제공인력이 서비스의 질적 수준에 큰 영향을 미친다. 이들 서비스 제공인력들은 이들이 소속된 기관의 분위기나 풍토, 조직의 구조와 자원 등에 의해 영향을 받을 수밖에 없다. 따라서 복지서비스들은 서비스 집행환경 및 집행조직, 집행담당자에 의해 서비스의 질적 차이가 나타날 수 있다(기영화, 김남숙, 2011; 김태형, 임진섭, 2014; 이상록, 진재문, 2003; 이영철, 김소정, 2009; Bloom et al. 2001).

노인일자리사업은 복지적 성격을 지니는 일자리사업의 하나이다. 시장

에서 구직활동을 통해 일자리를 얻기 힘든 취약계층에게 일자리를 제공함으로써 소득을 담보하게 하는 것이 사업의 목표이기 때문이다. 이러한 일자리사업은 대상자에 대해 사업 집행자가 직접 대면, 제공하는 서비스를 통해 사업이 운영되기 때문에 이들이 소속된 집행조직의 다양한 특성들에 의해 서비스의 질, 서비스의 효과성이 상이하게 나타날 수 있다. 실제 자활사업이나 장애인 일자리사업처럼 국가에 의해 수행되는 취약계층을 대상으로 하는 일자리사업의 효과성에 지역자활센터, 직업재활센터 등 수행기관의 영향을 분석한 연구들은 조직의 특성에 따라 상이한 자활효과 및 장애인 취업효과가 발생함을 밝히고 있다(김태형, 임진섭, 2014; 이영철, 김소정, 2009; 임정기, 2006; Bloom et al. 2001). 노인일자리사업 역시 서비스 품질이 사업 성과, 즉 일자리사업 참여자의 효용성에 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다(천재영, 최영, 2014). 하지만 이는 집행기관의 특성을 반영한 분석이 아닌 일자리사업 참여자가 인지하는 수행기관의 특성, 서비스 품질이 사업 효과성에 미치는 영향에 대해 분석한 것으로, 집행기관의 특성에 따라 사업 효과성이 어떠한 영향을 받는지를 직접 확인하는 데에는 한계가 존재한다.

노인일자리사업 역시 사업 참여의 효과성을 극대화하기 위해서는 사업 집행을 담당하고 있는 수행기관의 환경 및 집행과정에 대한 고찰을 통해 사업 효과성을 증진시키기 위해서 어떠한 점이 고려되어야 할지에 대한 정보를 획득, 사업의 효율성을 증진시키는 것이 필요하다.

이러한 측면에서 본 연구는 사업을 집행하는 수행기관 관련 특성들이 사업의 효과성에 미치는 영향을 분석함으로써 일자리사업 수행기관이 보다 나은 정책효과성을 나타내기 위해 어떠한 점들이 추구되어야 하는지에 대한 정보를 제공하고자 한다.

## 제2절 연구문제

사회복지서비스의 전달에 있어 사업이 집행되는 조직의 미션, 분위기 및 특성 등은 서비스 전달상황에 영향을 미쳐 서비스 품질의 변화를 야기할 수 있다(Bloom et al. 2001). 이와 함께 조직이 보유한 자원, 조직의 구조적 특성 등은 그 조직이 해당 서비스를 제공하는데 있어 얼마나 몰입할 수 있도록 하는지, 얼마나 개별화된 서비스를 제공할 수 있는지 등을 결정하는 중요한 요소가 된다. 노인일자리사업은 전국 각 지역의 지자체, 노인복지관, 대한노인회, 노인복지센터 등 다양한 기관을 통해 수행되는 사업으로, 이들 수행기관이 얼마나 많은 인력을 보유하고 있는지, 어떠한 조직형태를 구성하고 있는지 등 조직의 특성이 서비스의 제공에 영향을 미칠 수 있다. 이처럼 노인일자리사업 수행기관의 조직 특성에 따른 서비스 효과에 대해 다음과 같은 연구문제를 제시하였다.

**연구문제 1.** 노인일자리사업 수행기관의 조직 특성은 일자리사업 참여자의 사업 효과에 영향을 미칠까?

노인일자리사업 수행기관이 보유한 인적, 물적, 정치적 자원은 기관이 제공하는 서비스의 질적 수준을 결정하는데 있어 중요한 요인이 된다. 이러한 노인일자리사업 수행기관의 활동은 담당 인력들의 서비스 제공에 의해 이루어지는바, 인적자원으로서의 담당인력의 특성은 중요한 요인이 된다. 즉, 사업 담당자들이 사업 참여노인과의 상호작용을 통해 사업이 규정에 맞게 집행될 수 있도록, 사업이 의도한 효과를 나타낼 수 있도록 하는 역할을 수행한다. 따라서 이들 사업 수행기관 집행담당자의 특성은 사업 서비스의 질적 수준에 영향을 미쳐 사업 참여노인에게 직접적인 영향을 미칠 수 있다.

또한 조직의 정치적 자원역시 사업의 효과성에 영향을 미치는 중요한

변수가 된다. 사업을 둘러싼 조직 내외부의 관심의 정도는 사업 담당자들이 활동을 수행하는데 있어 보다 집중하게 하는 외부적 압력으로서의 의미를 가지는 동시에 사업에 필요한 자원 배분에 있어 보다 적극성을 가질 수 있게 하는 요인이 되기 때문이다. 이처럼 기관이 보유한 자원들이 사업의 효과성에 영향을 미치는지를 확인하기 위하여 본 연구는 다음과 같은 연구문제를 제시하고자 한다.

**연구문제 2.** 노인일자리사업 수행기관이 보유한 자원은 일자리사업 참여자의 사업 효과에 영향을 미칠까?

자신이 속한 수행기관의 영향을 받은 사업 담당자들은 지자체에 사업 신청, 참여자 모집, 선발, 교육 및 근무관리, 보수지급 등 다양한 업무를 수행하게 된다. 이러한 사업 담당자들은 자신이 보유한 전문성 등 개인적 요소 및 기관이 보유한 자원 등을 활용하여 서비스 전달에 대한 활동을 수행하게 되는 것이다. 특히 상담 및 근무관리 등의 활동들을 통해 사업 담당자들은 참여노인과의 상호작용을 하게 되는데, 이 과정에서 참여노인들은 사업 담당자가 제공하는 다양한 서비스의 영향을 받아 사업 참여에 따른 효과성의 차이가 나타날 수도 있다. 이처럼 사업 담당자들이 제공하는 기관의 다양한 활동들이 참여노인이 지각한 사업 효과성에 영향을 미치는지를 확인하기 위하여 다음과 같은 연구문제를 제시하였다.

**연구문제 3.** 노인일자리사업 수행기관 담당자가 수행하는 활동들은 사업의 효과성에 영향을 미칠까?

노인일자리사업은 사업의 성격 및 운영방식에 따라 사회공헌형과 시장진입형의 두 가지 유형으로 구분될 수 있다. 이들 사업의 분류 기준이 사업의 성격 및 운영방식이라는 점에서 사업 유형별로 효과성에 영향을

미치는 변수들의 차이가 있을 것이라는 점을 유추할 수 있다. 따라서 사업 유형별로 어떠한 수행기관 특성이 사업 효과성 증진에 영향을 미치는지에 대한 정보를 제공하는 실천적 목적을 위하여 다음과 같은 연구문제를 제시하고자 한다.

**연구문제 4.** 노인일자리사업의 사업 유형별로 수행기관의 특성들은 상이한 영향을 미칠까?

### 제3절 연구의 대상 및 범위

본 연구는 노인일자리사업 수행기관 특성이 사업 집행의 효과에 미치는 영향을 확인하는 것을 그 목적으로 한다. 이를 위해서는 ① 노인일자리사업 참여자에 관한 자료 및 ② 노인일자리사업 수행기관 특성에 대한 자료가 필요하다. 이들 두 자료는 각각 노인일자리사업 실태조사 자료를 통해 얻을 수 있다. 하지만 기존 자료들 중 2013년도 노인일자리사업 실태조사 자료를 제외한 자료들은 동일한 연도에 두 자료가 동시에 존재하는 것이 없다. 따라서 본 연구에서는 한국노인인력개발원에서 실시한 「2013년 노인일자리사업 실태조사」 자료를 바탕으로 분석을 하고자 한다.

2013년도 노인일자리사업 실태조사 자료는 ① 기관표본조사 ② 기관전수조사 ③ 참여노인 실태조사의 세 부분으로 구성되어있다. 기관 표본조사는 2013년도 노인일자리사업 수행기관 중 세종시 소재 기관 및 2013년도 신규 참여기관을 제외한 1,145개 기관 중 602개 기관을 대상으로 실시되었고, 기관 전수조사는 신규기관 여부와 관계없이 진행되어 총 1,215개 기관에 대해 조사하였다. 참여노인 실태조사는 2013년도 5월 31일 기준 노인일자리사업 참여노인 중 세종시 참여자 및 사업유형에의 차이가 있는 창업모델형 참여자를 제외한 234,867명 중 2,022명을 대상으로 실시되었다.

이와 함께 2013년 노인일자리사업 실태조사 자료는 일자리사업 참여자를 대상으로 하는 실태조사와 더불어 참여대기자 500인을 대상으로 참여노인 실태조사와 동일한 조사를 실시, 이들을 참여자의 대조군으로 활용하여 정책 효과성 평가를 위한 설계를 보다 용이하게 하고자 하였다.

본 연구에서는 수행기관 표본조사자료와 참여노인 실태조사자료 및 참여대기자 실태조사 자료를 연결하여 분석을 실시하고자 한다.

노인일자리사업 실태조사자료는 2차 자료로서의 특성을 가지기 때문에

연구 내용에 부합하는 다양한 정보를 담고 있다고 보기 어렵다. 따라서 이를 보완하기 위한 방법으로 질적연구방법인 집단면접조사(Focus Group interview: FGI) 방법을 활용하여 기관 담당자 및 수행기관 관련 자들과의 면담 내용을 분석, 일자리사업 수행기관의 어떠한 특성이 사업 효과성의 증진에 영향을 미치는지, 이는 어떠한 매커니즘에 의해 발생하는 것인지를 확인하고자 한다.

## 제2장 노인일자리사업의 개관<sup>1)</sup>

### 제1절 노인일자리사업의 개관

노인일자리사업은 일하기를 희망하는 노인에게 맞춤형 일자리를 공급하여 노인에게 소득창출 및 사회참여 기회를 제공하기 위해 도입되었다(한국노인인력개발원, 2013a). 이러한 노인일자리사업은 ① 일을 통한 적극적 사회참여, 소득보충 및 건강증진 등으로 노인 문제 예방 및 사회적 비용을 절감하고, ② 노인인력 활용에 대한 사회적 인식 개선 및 민간 참여 도모, ③ 은퇴전후 준비 및 노인생애교육 등 노인인력 교육 연계를 통한 일자리 창출을 목적으로 한다(노인인력개발원, 2013a). 노인일자리사업은 2004년 35,127개의 일자리에서 130,071명의 노인들이 참여하기 시작하여 2013년 261,598개의 일자리, 291,918명의 참여자의 참여로 사업이 점차적으로 확대되어갔다.

---

1) 아래 내용은 본 연구의 조사대상시점인 2013년도 기준 노인일자리사업 내용에 대해 기술한 것임. 이는 한국노인인력개발원(2013). 「2013 노인일자리사업 종합안내」의 내용을 요약한 것임.



## 제2절 노인일자리사업의 유형

노인일자리사업은 사업의 성격 및 운영방식에 따라 사회공헌형과 시장진입형의 두 가지 유형으로 크게 구분할 수 있다. 사회공헌형 사업은 노인일자리 예산에서 참여노인의 인건비와 부대경비 전액을 지원하는 형태로 운영되며, 여기에는 공익형, 교육형, 복지형(연중 일자리 포함) 일자리 사업이 포함된다. 또한 시장진입형 사업은 기업 등 노인인력 활용업체에서 인건비를 지급하고 노인일자리 예산에서 부대경비를 지원하는 사업으로 인력파견형, 시장형 사업이 이에 해당한다.

### ① 공익형

공익형 사업은 공공서비스 향상 및 지역사회 현안 문제 해결 등을 목적으로 창출한 일자리로, 공공의 이익에 부합하고 사회적으로 강한 일자리로 정의된다. 이러한 공익형 일자리사업은 ① 전문 기술이 없거나 고연령 등으로 인해 사회에서 소외된 노인층에게 사회에 공헌할 수 있는 기회를 제공함으로써 참여노인의 자존감을 고취시키고, ② 지자체 고유 업무영역에서 노인일자리사업을 활용함으로써 지자체의 행정비용을 절감시키며, ③ 사업 추진을 통해 지역사회 현안문제 예방 및 완화 등에 도움을 제공하는 것을 그 목적으로 한다. 이러한 공익형 일자리사업에는 초등학교 급식도우미, CCTV 상시관제사업, 폐현수막 재활용사업 등이 포함된다. 2013년 기준 공익형 노인일자리사업 참여자는 총 177,469명으로 전체 노인일자리사업 참여자 중 60.79%가 공익형 사업에 참여하고 있는 것으로 나타났고, 참여자 중 65.14%가 여성참여자로 구성되어있었다.

### ② 교육형

교육형 일자리사업은 전문성을 갖는 노인이 다양한 계층을 대상으로 자신의 경험과 지식을 전달함으로써 세대 간 문화전승의 효과를 살리고 교육대상자의 능력을 향상시키는 일자리로 정의될 수 있다. 교육형 사업은 지역 내 교육기관 및 관련 시설에 강사를 파견하는 학습형과 지역 내 문화시설 및 자연생태 체험학습소 등에 노인 해설사를 파견하거나 전문능력을 활용한 상담 및 통번역 등을 제공하는 해설 및 기타형으로 구분될 수 있다.

이러한 교육형 사업은 ① 노인인적자원의 발굴과 개발을 통해 지역사회에 기여할 수 있는 기회를 부여하고, ② 참여노인의 전문능력을 향상시킬 수 있는 기회를 제공함으로써 자립 기반을 제공하는 것을 그 목적으로 한다. 교육형 사업에는 1-3세대 강사파견사업, 숲생태해설사업, 보육교사 도우미사업 등이 포함된다. 2013년 기준 교육형 참여자는 31,080명으로 전체 사업 참여자의 10.65%가 교육형 참여자였다.

### ③ 복지형

복지형 사업은 사회·경제·문화적 소외계층을 대상으로 제공되는 사회서비스 확대를 도모하고 서비스 이용자의 사회적응 및 안정적 생활을 유지할 수 있도록 지원하는 일자리로 정의될 수 있다. 이러한 복지형 일자리는 ① 지역사회내 다양한 분야의 사회서비스 확충을 위한 노인인력의 적극적 활용 도모와 ② 참여자의 자긍심 증진 및 서비스 이용자의 생활·정서적 안정의 도모를 그 목적으로 한다. 여기에는 노노케어 사업, 다문화가정 지원사업, 주거환경 개선지원사업 등이 포함된다. 2013년 기준 복지형 참여자는 55,287명으로 전체 사업자 중 18.94%가 복지형 사업에 참여하고 있는 것으로 나타났으며, 이 중 여성참여자가 82.44%를 차지하고 있었다.

#### ④ 인력파견형

인력파견형 사업은 수요처의 요구에 의해서 일정 교육을 수료하거나 관련된 업무능력이 있는 자를 해당 수요처로 파견, 근무기간에 대해 일정한 보수를 지급받을 수 있는 일자리로 정의할 수 있다. 이러한 인력파견형 사업은 ① 부수적 수입이나 어느 정도 높은 안정된 소득을 희망하는 노인들의 욕구를 충족시키고, ② 시장 진입에 성공한 일자리에 대한 재교육 또는 대체파견 등의 사후관리를 통해 안정된 시장진입형(민간분야) 일자리가 계속 누적될 수 있도록 하는 것을 그 목적으로 하고 있다. 여기에는 시험감독관 파견사업, 주유원 파견사업, 경비 파견사업 등이 포함된다. 2013년 기준 인력파견형 참여자는 10,397명으로 전체 사업 참여자 중 3.56%가 이에 해당한다.

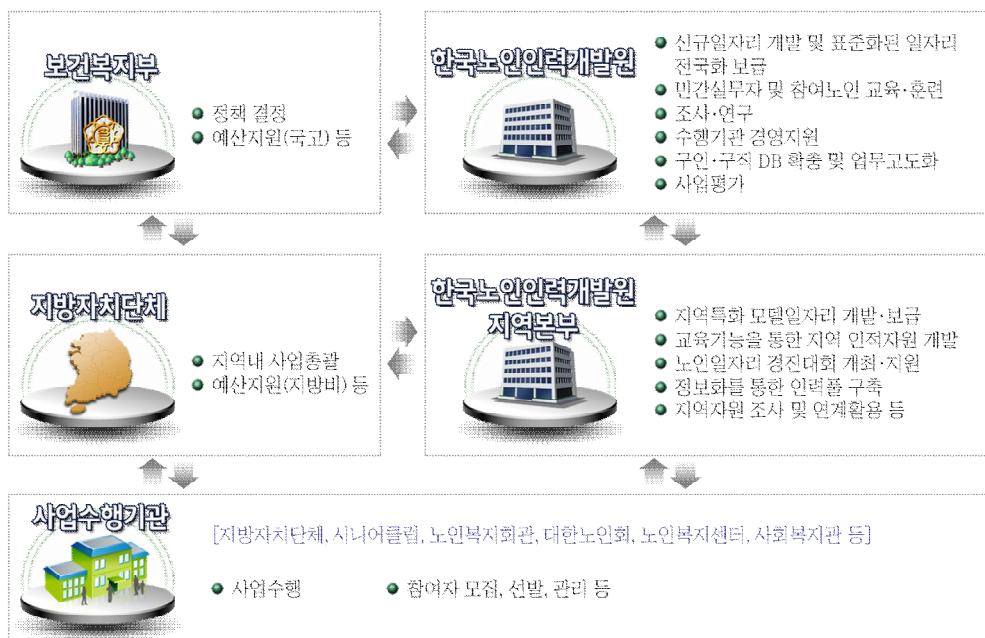
#### ⑤ 시장형

시장형 사업은 노인에게 적합한 업종 중 소규모로 창업 및 전문 직종 사업단을 공동으로 운영하여 창출되는 일자리로써, 일정기간 사업비 또는 참여자 인건비를 일부 보충지원하고 추가 사업소득으로 연중 운영하는 일자리로 정의될 수 있다. 이러한 시장형 일자리는 ① 장기적 근로와 안정된 소득을 희망하는 노인의 욕구를 충족시키고, ② 점진적으로 국가 지원에 대한 의존에서 벗어날 수 있는 기반을 마련하는 것을 그 목적으로 하고 있다. 시장형 일자리사업에는 공동 작업장 운영, 지역 영농사업, 매장 운영사업, 아파트 택배사업 등이 포함된다. 2013년 기준 시장형 참여자는 17,685명으로 전체 참여자 중 6.06%가 참여중이다.

### 제3절 노인일자리사업 추진체계 및 역할

노인일자리사업은 정부, 지자체, 노인인력개발원 및 수행기관에 의해 운영되고 있다. 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

[그림 1] 노인일자리사업 수행체계



각 수행체계별로 담당하고 있는 역할을 살펴보면 다음과 같다.

<표 1> 노인일자리사업 수행체계별 담당역할

수행체계	담당역할
보건복지부	노인일자리 정책결정 및 종합계획 수립 노인일자리사업에 대한 법령 및 제도운영 지자체 및 사업수행기관의 노인일자리사업 지원(예산, 인력) 및 대국민 홍보

한국노인인력개발원	지역 노인일자리사업 수행기관 간 네트워크 구축 노인일자리 개발·보급 및 심사 노인일자리사업에 대한 평가 지원 노인일자리관계자 교육·훈련 노인인력에 대한 동향분석 및 조사연구 노인인력 D/B 및 업무지원전산시스템 구축 노인일자리사업에 관한 조사·연구 시장진입형(민간분야) 기반조성 사업 추진
광역자치단체	시·도 노인일자리사업 추진계획 수립 및 재정 지원 시·도 노인일자리사업 수행 전반에 관한 총괄·조정·심사 시·도 노인일자리사업 홍보 추진 시·도 노인일자리 경진대회 개최 사업수행기관 전담인력 교육 광역단위 노인일자리 모니터링사업 수행
노인인력개발원 지역본부	노인일자리 사업계획 심사·평가지원 지역 내 순수민간분야 일자리 개발 및 보급 교육기능을 통한 지역 인적자원 개발 정보화를 통한 인력풀 구축 및 제공 시·도별 노인일자리 경진대회개최지원 지역자원 조사 및 연계 활용 시장진입형 기반조성 사업 추진지원
기초자치단체	시·군·구 노인일자리사업 추진계획 시·군·구 노인일자리사업 수행 전반에 관한 총괄·조정·심사 사업수행기관 선정 및 수행기관 사업운영에 대한 관리·감독 노인일자리관련 사업수행기관에 대한 재정·행정지원 노인일자리사업 지역협의체 구성·운영 노인일자리사업 발대식 수행 참여자 통합소양교육 실시 지원 노인일자리 경진대회 개최 지원
사업수행기관	노인일자리사업 실행계획 수립·시행 사업 참여자 모집, 등록, 선발, 교육, 현장투입 등 일자리관련 제반 업무 수행 보수지급, 근무상황, 업무확인 등 참여자 관리 정기간담회 개최, 만족도 조사, 사업자체평가회 등 사업관리 참여자 관리, 보수내역 등에 대하여 각종 노인일자리사업 업무시스템 활용

위의 그림과 표에서 나타난 것처럼 노인일자리사업을 담당하고 있는

수행체계는 거시적 관점에서 사업을 총괄하고 있는 보건복지부와 한국노인인력개발원, 지역의 노인일자리사업 계획 수립 등의 업무를 수행하는 광역자치단체와 노인인력개발원 지역본부, 실제 사업의 수행에 직접적으로 개입하고 있는 기초자치단체와 사업수행기관으로 구분될 수 있다. 이들 중 노인일자리사업에 대한 계획이 실제적으로 구체화 되는 곳은 기초자치단체와 사업수행기관이라고 할 수 있다. 이 중 기초자치단체는 지역 내 노인일자리사업에 대한 계획을 구체화 하고, 실제 운영할 수행기관을 선정하는 업무와 동시에 관리 감독기능을 함께 수행한다. 또한 사업수행기관은 실제로 참여자를 모집하고 선별, 투입하는 제반 활동을 담당하는 곳으로, 사업 참여 대상자와 상호작용하며 일자리사업에 관한 실제적 업무를 수행하는 동시에 이와 관련한 서비스를 제공하는 역할을 수행한다. 즉, 실제 클라이언트(client)를 만나 사업의 내용을 실현한다는 점에서 다른 수행체계와는 상이한 특성을 가지고, 이들의 활동이 실제 대상자에게 많은 영향을 미치게 된다.

## 제3장 선행연구

### 제1절 정책 집행이 정책 효과에 미치는 영향

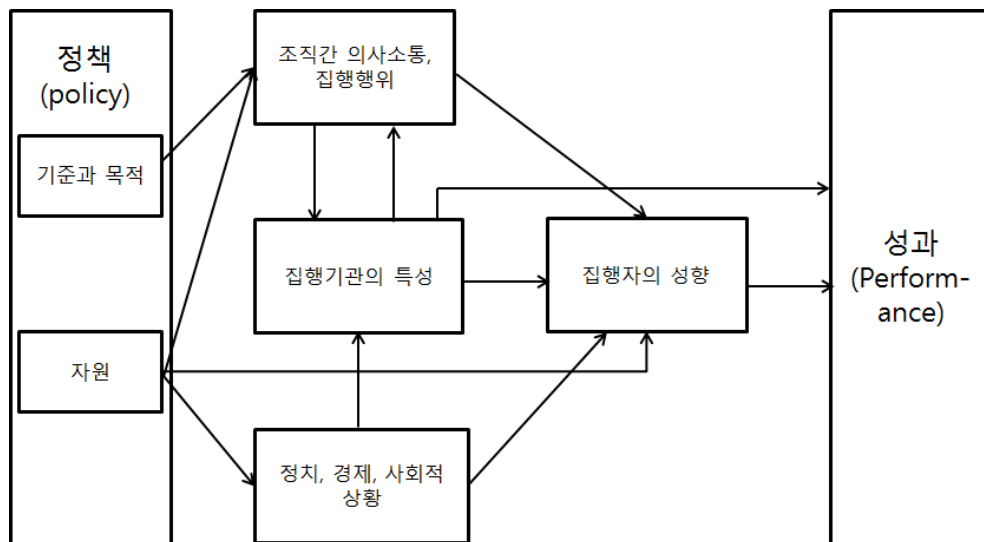
정책집행은 추상적으로 결정된 정책이 실현가능한 형태로 구체화되는 과정을 의미한다. 즉, 정책집행은 결정된 정책 내용이 실제 운영(operational term)이라는 형태로 나타나게 하는 의사결정인 동시에 정책 의사결정에 의해 의도한 변화를 성취하는 연속적인 노력을 의미한다(Van Meter, Van Horn, 1975). 이러한 정책집행은 정책이 채택된 이후에 일어나는 현상이며 동시에 정책에 의해 작동(operations), 활동(activities), 혹은 과업(tasks)이 수행되기 전에 일어나는 “변화의 과정(process of change)”을 의미하기도 한다(Schneider, 1982).

과거에는 정책이 이론에 입각하여, 정책목표와 수단사이 인과관계가 적절하게 구성되어있다면 정책 집행은 자연히 발생하여 정책이 의도한 결과를 도출할 수 있다고 보았다. 이러한 입장을 검은 상자 패러다임(block-box paradigm)이라고 한다. 여기에서 정책의 집행은 검은 상자 속의 활동으로 어떠한 메커니즘에 의해 행위가 나타나는지에 대한 관심을 보이지 않았다. 하지만 실제 현실에서는 집행의 과정에서 오류가 발생, 정책 집행이 시도되었으나 정책 산출(output)이 나타나지 않거나 혹은 산출물이 나타난다고 하더라도 정책 목표가 지향하는 성과(outcome) 혹은 효과(impact)가 나타나지 않는 “집행의 실패”가 나타나기도 한다. 이러한 까닭에 정책이 결정된 데로 잘 집행되고 있는지를 확인하는 것이 필요하다는, 정책 집행의 중요성을 강조하는 투명상자 패러다임(white-box paradigm)이 나타나게 되었다.

이러한 관점에서 정책집행은 집행 결과를 결정짓는 중요한 요인임을 강조한다. 특히 정책 효과성을 증진시키는데 있어 정책 집행이 중요한 요인이라는 점은 정책 집행이 연속적인 성향을 가진 행위라는 것을 전제

로 하는 것으로, 집행의 수준이 정책 효과성과 연결되어 있음을 의미하는 것이다(Durlak, J. A. & DuPre, E. P. 2008). 이러한 관점에서 정책의 집행과 정책의 결과에 대해 Van Meter & Van Horn(1975)는 정책집행과정모형(policy implementation process model)을 통해 정책의 집행(implementation), 성과(performance), 효과(impact)는 서로 연결되어있음을 설명하고 있다. 정책집행과정모형은 정책과 정책성과(performance) 사이 6개 변수를 설정하고 이들 변수들 간의 관계에 대해 설명함으로써 집행 결과에 영향을 미치는 요인들에 대해 설명하고 있다.

[그림 2] Van Meter & Van Horn의 정책집행과정모형



자료: Van Meter & Van Horn(1975). The Policy Implementation Process: A conceptual Framework. Administration and Society. 6(4). p.463.

정책을 둘러싼 첫 번째 변수는 정책의 기준과 목적(policy standards and objectives)이다. 이들은 정책의 성과에 대해 그 기준을 구체화하게 하는 역할을 수행하며 동시에 정책 결정 전반의 목표(goals)를 정교하게 하는 역할을 한다. 하지만 정책의 기준과 목적이 명확하다는 것은 집행



에 있어 대응성의 저하요인으로 작용할 수 있는바, 일반적으로 정책의 형성 단계에서는 모호한 결정을 하게 되고, 따라서 집행 과정에서 재량이 부여되게 된다.

정책을 둘러싼 두 번째 변수는 정책의 자원(policy resources)이다. 정책에 있어서 자원은 프로그램에 있어 효과적인 집행을 촉진하거나 장려할 수 있는 기금(funds) 혹은 다른 인센티브 등 물질적 혹은 비물질적 형태의 지원을 의미한다. 이러한 자원은 정책의 실패에 있어 가장 중요한 요인으로 작용할 수 있다.

세 번째 변수는 조직간 의사소통 및 집행행위(interorganizational communication and enforcement activities)이다. 조직 내부 혹은 조직간 의사소통의 일관성 및 연속성은 사업의 목적 및 그 기준을 명확하게 하여 집행 당사자들이 어떠한 것이 그 프로그램의 목적이었는지를 분명히 하게 한다. 또한 정확하고 일관성 있는 의사소통은 의사소통 과정에서 메시지 전달상의 왜곡이 일어나지 않게 하는 역할을 하기 때문에 성공적인 집행에 있어 중요한 요소로 작용한다. 또한 프로그램 집행을 위해 상위 기관은 보다 명확한 지침을 제공하고, 기준과 목표를 명확히 하는 것이 필요하다. 이와 함께 하위 집행기관에 대한 기술적 지원 및 다양한 자원에 대한 지원이 수반되는 것이 필요하다. 상위기관은 목표의 달성을 위해 하위 기관들에 대한 관리 감독을 수행하는 것이 필요한데, 이 때 지나친 규제 및 가이드라인을 제시하여 하위기관들에 대해 이로 인해 발생하는 인센티브 및 제재에 지나치게 집중하여 프로그램 본연의 목적이 간과되는 목적전치현상이 나타나지 않도록 하는 것이 중요하다.

네 번째 변수는 집행기관의 특성(characteristics of implementation agencies)이다. 집행기관의 특성은 공식적인 조직 구조, 비공식적인 조직 내부 구성원의 태도 등으로 구성된다. 정책 집행에 있어 조직의 역량에 영향을 미치는 특성에 대해 Van Meter & Van Horn은 ① 기관의 규모와 숙련도(competence) ② 의사결정 과정에서의 계층 통제정도와 집행기관 내부의 과정(process) ③ 기관의 정치적 자원(정책결정자의 지지 등)

④ 조직의 활력(vitality) ⑤ 조직 내 의사소통의 개방성 ⑥ 다른 집행주체와 기관의 공식적 혹은 비공식적 연계(network)를 제시하였다.

다섯 번째 변수는 정책을 둘러싼 정치, 경제, 사회적 조건(economic, social, and political conditions)이다. 집행성과에 영향을 미치는 사회경제적 조건으로 Van Meter & Van Horn은 ① 집행기관에 제공되는 경제적 자원의 정도 ② 집행 결과에 영향을 받을 수 있는 사회경제적 조건 ③ 정책을 둘러싼 대중들의 의견 및 집단행동 ④ 정책엘리트 집단의 정책과 관련한 태도 ⑤ 집행기관 지지자의 특성 및 정책을 둘러싼 태도 ⑥ 정책의지지 혹은 반대와 관련한 사적 이익집단의 규모 등을 제시하였다.

마지막 변수는 정책 집행자의 성향(the disposition of implementation)이다. 여기에는 집행담당자의 ① 정책에 대한 인식(cognition) 혹은 이해 ② 정책에 대한 이들 반응의 방향(수용, 중용, 반대 등) 및 ③ 이들 반응에 대한 강도(intensity)가 그 요소로 언급된다. 즉, 담당자가 정책에 대한 충분한 이해가 부족한 경우 의사소통에 있어 부정적 영향을 미칠 수 있는 등의 문제가 발생할 수 있는바, 집행 효과성에 영향을 미치게 된다는 측면에서 정책의 인지는 중요한 결정요인이 된다. 또한 집행 담당자가 정책에 대해 부정적으로 인지할 경우 집행에 충분히 몰입할 수 없고, 반대로 정책에 대해 우호적인 태도를 가질 경우 정책에 대한 순응을 향상, 집행 과정에서 잠재적 영향력을 행사하게 된다. 이러한 정책에 대한 반응의 강도는 정책 집행에 있어 이러한 부정적 혹은 긍정적 행위를 강화시키는 역할을 수행하기 때문에 정책에 대한 담당자의 태도 및 이의 강도는 집행효과성을 결정하는데 있어 중요한 영향요인이 된다.

이러한 여섯 가지 변수들은 정책성과(performance)에 직접 혹은 간접적으로 영향을 미친다. 즉, 정책의 기준과 목적은 조직간 의사소통 및 집행행위 요인을 통해 간접적으로 정책성과에 영향을 미치며, 정책의 자원은 집행조직간 의사소통 및 집행행위, 집행자의 성향, 정치, 경제, 사회적 조건을 통해 간접적으로 집행 성과에 영향을 미친다. 정책 집행기관의 특성은 직접적으로 정책의 성과에 영향을 미치기도 하지만 정책집행자의

성향을 통해 집행 성과에 영향을 미치며, 정책을 둘러싼 정치, 경제, 사회적 조건 역시 직접적으로 정책의 성과에 영향을 미치지만 정책 집행자의 성향을 통해 정책에 간접적으로 영향을 미치기도 한다. 정책을 둘러싼 다양한 요인들의 영향을 받은 정책 집행자의 성향은 정책의 효과성 결정에 직접적인 영향요인이 된다.

Van Meter & Van Horn의 정책집행모형은 조직이론(organizational theory)을 활용, 집행에 있어서 조직의 중요성에 대해 설명하고 있다. 조직이론 및 연구들은 조직의 변화(organizational change), 조직 통제(organizational control)와 관련한 요인들을 탐색함으로써 정책의 집행이 효과성에 미치는 영향을 확인하고자 한다. 우선 조직이론을 통해서는 조직의 혁신에 영향을 미치는 변수에 대해 탐색하고자 한다. 일반적으로 대부분의 조직들은 변화하지 않을 경우 가까운 미래에 위협이 있을 수 있다는 점을 인지하더라도 현재 상태에 머무르려고 하는 경향이 있는데, 이로 인해 조직의 혁신이 이루어지지 않을 경우 정책 집행 및 성과에 부정적 영향을 미치게 된다. 조직의 안정성, 항상성에 영향을 미치는 조직 관련 요인들을 이들은 자원의 부족(resource limitations), 매몰비용(sunk costs), 안정성에 대한 집합적 이익(the collective benefits of stability), 행동에 있어서 공식적, 비공식적 제약의 축적(the accumulation of official and unofficial constraints on behavior) 등으로 규정하고 있다.

조직의 통제는 구성원들이 조직의 목표 및 규칙을 따르고 명령을 수행하게 하는 과정으로 정의될 수 있는데, 이는 순응(compliance)이라는 측면에서 집행 및 정책 효과성에 영향을 미친다. 즉, 조직 내 개인이 조직의 목적 및 목표에 부합하게 행동하고, 조직의 규칙에 맞게 효율적이고 효과적으로 자원을 획득, 활용하는 과정을 통해 정책의 효과성이 증진될 수 있다는 것이다. 리더십(leadership), 권위(authority), 조정(coordination), 조직 위계(hierarchy), 인간관계(human relations), 인센티브(incentives) 등이 여기에 속하는 요인이다.

이처럼 정책집행과정모형에서는 정책효과성에 영향을 미치는 집행조직

요인의 중요성을 강조하고 있다. 즉, 정책이 결정되어 집행되는 과정에서 직면하는 변화하는 외부 환경에 대한 조직의 적응 및 집행 담당자의 순응이라는 요인이 정책 집행에 있어 중요한 요인으로 작용하기 때문이다.

이러한 집행기관의 요인은 정책의 성과에 직접 혹은 간접적으로 영향을 미치게 된다. 집행기관 조직의 특성들은 변화하는 집행환경에 적응함으로써 효과적인 정책집행을 가능하게 하고, 이를 통해 정책결과에 직접적인 영향을 미칠 수 있다. 또한 집행기관 조직의 특성 중 의사소통구조 (communication network), 계층적 통제(hierarchical control), 리더십의 유형(style of leadership)은 조직 내 담당자가 조직의 목적과 목표를 구체화하게 하는데 영향을 미치고, 효과적인 집행을 위해 집행기관이 추구하는 방향성과 관련하여 어떠한 요인들이 이를 촉진 혹은 저해시키는지를 인지하게 하는데 영향을 미치게 된다(Van Meter & Van Horn, 1975). 즉, 정책 집행기관의 특성들은 조직 내 개인(집행담당자)을 통해 간접적으로 영향을 미치게 된다.

## 제2절 정책 효과성에 영향을 미치는 집행조직의 요인

앞서 살펴본 것처럼 정책집행에 있어 집행조직, 즉 집행기관과 관련한 특성들은 직접적으로 정책효과성에 영향을 미치기도 하지만 집행 담당자를 통해 간접적으로 영향을 미치기도 한다는 점을 확인할 수 있다. 조직의 네트워크 및 위계구조 등 조직의 구조적 형태, 조직의 자원, 조직 분위기 등 조직을 둘러싼 다양한 특성들은 직접적으로 정책의 효과성에 영향을 미치기도 하지만 조직 내 개인, 즉 조직의 구성원을 통해 간접적으로 영향을 미치기도 한다.

사회복지서비스의 집행에서는 조직의 특성들이 정책 효과성에 영향을 미치고 있다. 사회복지서비스 집행현장은 기본적인 인간의 욕구 충족 및 권리 실현을 위한 서비스가 전달되는 환경이라는 측면에서 다음과 같은 측면의 특성을 보이기 때문이다(김형식 외, 2013).

- ① 사회복지행정의 대상이 되는 인간은 투입요소인 동시에 결과가 된다.
- ② 상담, 사례관리(case management), 집단사회사업과 같은 인관관계 기술의 의존도가 높으며, 이러한 기술을 자율적으로 활용하고 프로그램 개발과 전달을 정당화하기 위해서 전문성에 의존한다.
- ③ 사회복지사들이 개입해야 하는 문제들은 상당부분 예측이 어렵기 때문에 안정된 방법에 의한 문제 해결이 어려울 수 있다.

이에 따르면 사회복지서비스 집행현장은 불충분한 자원을 바탕으로 하는 일선관료의 서비스 전달 관련한 기술에 의존, 각기 상이한 욕구를 가진 대상자들에 대한 서비스를 전달한다는 측면에서 집행현장의 중요성이 더욱 강조된다(Lipsky, 1998). 즉, 각 기관이 보유한 자원을 바탕으로, 현장에 따른 특수성에 대응하면서 서비스를 전달해야한다는 것은 서비스 집행에 있어 이들 집행관련 기관의 자원 및 집행담당자의 역량 등 집행

관련 요인들이 서비스 효과성에 영향을 미친다는 것을 의미한다.

또한 집행을 담당하는 집행조직들은 각기 그 기관이 추구하는 목적, 기관의 분위기, 기관을 둘러싼 다양한 맥락 등에 따라 집행 결과가 상이하게 나타날 수 있다. 즉, 같은 정책이 집행된다고 하더라도 상이한 집행 기관에 의해 제공되는 서비스는 그 효과에 있어 차이가 발생하게 된다는 것이다(강종수, 2013; 기영화, 김남숙, 2011; 김태형, 임진섭, 2014; 이상록, 진재문, 2003; 이성규, 2004; 이영철, 김소정, 2009; 임정기, 2006; Bloom et al. 2001).

이러한 점들을 미루어보아 정책 효과성에 대해 집행현장의 요인들, 특히 집행기관의 조직 특성 및 조직 내 집행을 담당하는 개인의 영향을 받게 된다. 즉, 효과적이고 효율적인 정책집행에 이들 집행조직의 요인들이 영향을 미치기 때문에 복지서비스의 전달에 있어서는 이들 집행기관, 집행조직의 어떠한 요인들이 정책 효과성에 영향을 미치는지를 확인할 필요가 있다. 따라서 아래에서는 복지서비스 전달에 있어 집행기관 조직특성이 미치는 영향에 대한 선행연구 및 노인일자리사업과 유사한 취약계층 재정지원일자리사업인 자활사업 및 장애인일자리사업에서 집행기관의 어떠한 요인들이 사업 효과성에 영향을 미치는지에 대해 확인함으로써 노인일자리사업 집행기관의 어떠한 특성이 사업 효과성에 영향을 미치는지에 대해 간접적으로 추론해 보고자 한다.

## 1. 복지서비스 전달에 영향을 미치는 집행기관 요인

집행연구들이 발전하면서 어떠한 요인들이 성공적인 집행을 가져오는지에 대한 논의가 활발하게 이루어져 왔다. 정책 집행자의 관점에서 성공적 집행의 요인에 대해 탐색하는 하향적 접근(Top-down approach) 및 집행을 담당하는 일선관료의 관점에서 성공적 집행의 요인에 대해 탐색하는 상향적 접근(Bottom-up approach)의 다양한 연구들을 통해 성공적 집행의 결정요인, 영향요인 등에 대한 논의가 다양하게 등장한 것이

다.

앞서 살펴본 것처럼 사회복지서비스의 전달에 있어서는 집행현장의 요인들이 다른 영향요인들에 비해 특히 그 중요성을 가진다. 집행현장의 다양한 요인들 중에서도 서비스 전달을 담당하는 인적요인 및 기관의 조직요인, 이들을 둘러싼 환경요인 등이 특히 그 중요성을 가진다고 볼 수 있는데, 이는 사회복지서비스는 정책 대상자들에게 직접적인 대면관계에서 사업을 수행하기 때문에 조직 및 인력이 어떻게 역할을 수행하느냐가 정책의 성과에 영향을 미칠 수 있기 때문이다(박경순, 박영란, 2010). 즉, 일선관료들은 클라이언트, 사회적 분위기(social climate) 혹은 소속 기관의 문화(institutional culture)와 상호작용하기 때문에 이 상호작용이 프로그램의 성공을 결정짓는 중요한 요인이 된다(Bane, 1989).

사회복지서비스 전달에 있어 집행조직의 요인이 서비스 수혜자 개인에 대한 정책 효과성의 차이를 야기한다. 이러한 조직관련 요인에 대해 Glisson & Green(2011)은 조직을 둘러싼 환경이 조직 내에서 근무하는 근로자들이 업무수행의 과정에서 직면하게 되는 근로환경의 질 및 이를 담당자들이 어떻게 인식하는지와 관련한 심리적 효과성의 인지로 정의되는 조직의 분위기(organizational climate)가 기관이 제공하는 서비스의 질에 영향을 미치게 되고, 이는 다시 개인 수준의 효과성(outcome)에 영향을 미치게 된다고 하여 서비스 전달조직과 서비스 전달 결과인 개인의 효과성에 미치는 영향을 확인하고 있다. 이에 조직의 분위기는 정책 효과성에 직접 영향을 미친다기보다 조직이 전달하는 서비스를 매개변수(mediator)로 하여 정책 효과성에 영향을 미친다고 하였다. 또한 Yoo, Brooks & Patti(2007)는 서비스 공급자의 특성, 서비스가 제공되는 환경(setting)의 특성을 조직의 맥락(organizational context)로 정의, 이들은 조절변수(moderator)가 되어 정책의 집행과 효과성 사이를 연결하는 중요한 변수로서의 역할을 한다고 하였다.

위에서 살펴본 것들과 같이 사회복지서비스 전달에 있어 서비스 전달 조직은 조직요인이라는 정의와 함께 조직의 분위기(organizational

climate), 조직 맥락(organizational context), 조직문화(organizational culture) 등으로도 연구되고 있고, 이들 집행기관 조직요인들은 직접 혹은 간접적으로 서비스 수혜자 개인의 효과성에 영향을 미친다고 밝히고 있다. 아래에서는 이들 조직요인들은 어떠한 요소들로 구성되어 있는지, 어떠한 요인들이 정책 효과성에 영향을 미치는지를 살펴보고자 한다.

특정 행위를 촉진 혹은 예방하는 프로그램들의 효과성을 검증하는 연구들을 종합, 메타분석을 실시함으로써 어떠한 집행관련 요인들이 프로그램 효과성에 영향을 미치는지를 분석한 Durlak & DuPer(2008)는 다양한 연구들을 검토한 결과, 다음과 같은 조직요인들이 사업 효과성에 영향을 미친다고 보았다. 첫째, 기관의 일반요소(general organizational factors)로 긍정적인 근무환경(positive work climate), 변화와 관련한 조직의 규범(organizational norms regarding change), 새로운 프로그램과의 통합(integration of new programing), 공유된 가치(shared vision)를 제시하였다. 근무환경이 업무수행에 적합하도록 구성되어 있고, 조직의 규범, 규정이 환경의 변화에 유연하게 반응할 수 있도록 구성되어있으며, 이로 인해 새로운 프로그램이 조직에 잘 적응될 수 있으며, 조직 내 구성원들이 조직의 가치를 잘 공유하고 있을 때 정책 효과성이 증진된다. 둘째, 구체적인 실천 및 과정(specific practices and process)으로, 공유된 의사결정(shared decision-making), 다른 기관과의 조정(coordination with other agencies), 의사소통(communication), 과업의 형성(formulation of tasks)을 제시하였다. 문제의 해결 등에 필요한 의사결정 과정이 조직원들 사이 합리적으로 수행될 때, 의사결정 내용이 정확하게 조직 내에 전달이 될 때, 역할 분담에 있어 조정이 원활하게 이루어질 때, 조직이 달성해야 하는 과업이 구체적으로 제시될 때 집행이 원활하게 이루어져 사업 효과성이 증진된다. 셋째, 특정 직원 관련한 고려(specific staffing consideration)로, 리더십(leadership), 프로그램 옹호자(program champion, 내부 옹호자), 운영상/관리상/행정상지지(managerial/ supervisory/administrative support)로, 조직 구성원의 업무



수행을 원활하게 하는 리더십이 존재할 때, 조직 구성원 및 관리자의 신뢰를 가지면서 문제에 대한 해결책을 제시하거나 조직 발전을 위한 혁신 혹은 협상 등을 지원하는 역할을 담당하는 개인이 존재할 때, 행정(관리, 운영) 등에 있어 상위자 혹은 기관에 의한 지원(support) 및 조언이 주어질 때 사업 효과성이 증진된다.

이밖에도 집행조직과 관련한 다음과 같은 요인들은 사업의 효과성에 영향을 미친다. 첫째, 기관의 목적에 대한 동의이다. 기관의 기본적인 목적에 대해 서비스 전달자들의 노력을 집중시키고, 이들에게 보다 강력한 조직문화를 주입시킴으로서 프로그램 성과를 증진시킬 수 있다(Behn, 1991; Miller, 1992; Nathan, 1993. Bloom et al. 2001. 재인용).

둘째, 부서(기관)의 크기, 리더십, 업무의 자율성, 상사의 지시, 업무량(workload), 보상 및 승진의 기회 등 조직의 구조적 요인을 제시된다(Yoo et al. 2007). 이들 조직 구조적 요인들은 서비스 공급자(worker)의 재량(discretion), 정형화(routine), 집중화(centralization) 등에 영향을 미치고, 기관 내부 근로자들은 업무 환경에 있어 이러한 조직 구조적 요인들이 충족되지 않을 때 소진(burn out)이 발생하게 된다.

셋째, 개별화된 서비스 제공활동이다. 한정된 자원 내에서 서비스 전달 활동을 수행하는 집행 담당자들은 개별화된 관심을 더 적게 보이는 직무 수행활동이 나타나기도 하지만, 클라이언트에 대한 보다 집중화된 개별화된 관심(personalized attention)은 일반적으로 프로그램 효과성을 증진시킨다(Bloom et al. 2001). 하지만 담당자들은 불충분한 자원이라는 환경 속에서 서비스 전달업무와 함께 다양한 전달과정상의 문제에도 대응하여야 하는 동시에 서비스 전달에 있어서 개별화된 서비스의 전달까지 요구받게 되는 복잡한(stressful) 업무환경을 가지게 된다(Glisson & Green, 2011). 따라서 이렇게 긍정적이지 못한 업무환경 내에서의 개별화된 서비스 제공의 증가는 효과적이지 못하다는 견해도 존재한다(Ricco & Orenstein, 1996).

넷째, 직무만족, 몰입(engagement) 등 집행당사자의 특성이 정책 효과

성에 영향을 미친다. 직무만족의 정도는 이들이 전달하는 서비스의 질적 수준의 제고로 이어져 사업 효과성을 증진시키고, 업무 및 클라이언트에 대한 담당자의 인지 정도인 몰입이 증가할수록 사업 효과성이 향상된다 (Glisson & Green, 2011; Yoo, 2002; Yoo et al. 2007). 이들 요인들은 직접적으로 집행 효과성에 영향을 미친다고 하기 보다 이들이 제공하는 서비스의 질이라는 조절변수 혹은 매개변수를 통해 사업 효과성에 영향을 미친다.

마지막으로 업무의 명확화, 동료간지지 등을 결정짓는 조직의 구성형태 및 서비스 전달자가 사업 효과성에 영향을 미친다. 서비스 수행기관은 서비스 전달, 발전과 관련한 내부적 역할을 수행하지만, 효율적인 서비스의 제공이라는 목적달성과 관련한 관리행위는 명확하게 기술되지 않는 경우가 많다(Yoo et al. 2007). 서비스 전달체계의 조직구조적 복잡성 및 불명확한 지침의 설정은 서비스 전달에 있어 전달자 개인의 기술에 의존하게 되고, 전달자 개인이라는 서비스의 특성은 사업 효과성에 영향을 미칠 수밖에 없다(Wind & Brooks. 2002). 또한 서비스 전달과정에서 직면하는 자원의 부족이라는 집행환경에 대응하기 위해 서비스 전달자들은 내부 혹은 외부의 네트워크를 활용, 사회적지지 등을 통해 업무의 효율성을 증진시키고자 한다. 특히 사회적 지지는 근로자 성과, 직무만족, 소진 등을 통해 프로그램 효과성을 배가시키기도 하며, 지지를 얻기 위한 동료 의존성향을 보이기도 한다. 이러한 동료 의존성행은 남성에 비해 여성에게 더욱 강하게 나타나며, 동료의 지지가 낮으면 소진이 더욱 나타나기 쉽다(Yoo, 2002).

## 2. 일자리사업에 있어 효과성에 영향을 미치는 조직요인

집행기관 요인들이 사업의 효과성에 미치는 영향들은 일반적으로 흔히 관찰되는 것은 아니다. 일자리사업에서 집행기관 요인들은 조직을 분석 단위로 하는 자료들에서 그 특성들이 관찰되고, 사업 효과성은 개인을

분석단위로 하는 자료들에서 관찰되기 때문이다. 즉, 이들의 관계를 분석하기 위해서는 집행기관의 특성과 관련한 자료들과 사업 효과성에 영향을 미치는 개인 특성 관련 자료 및 사업 효과성을 측정할 수 있는 자료들이 모두 관찰 가능하여야 하고, 이들 자료들이 상호 연결되어 분석을 수행할 수 있을 때 확인할 수 있기 때문이다. 또한 집행조직의 특성이 사업 결과(outcome)에 미치는 영향에 대한 연구들은 일부 이루어지고 있으나, 사업 효과성(impact)에 미치는 영향에 대한 연구는 거의 이루어지고 있지 않다. 이를 분석하기 위해서는 위에서 언급한 자료들과 함께 사업 참여로 인해 발생하는 변화의 크기인 ‘사업이 존재하지 않았더라도 발생되리라 기대되는 자연적인 변화의 정도’를 나타내는 대응적 사실(counterfactual)을 사업 결과(outcome)에서 제외하는 것이 필요하다.

이러한 조건 하에서 집행요소들이 정책 효과(impact)에 미치는 영향에 대해 연구하는 것은 매우 어려운 것이다. 앞서 살펴본 것처럼 복지서비스 집행현장은 사례별로 각기 상이한 특성을 가지고 있고, 모호한 정책내용을 근거로 각 상황에 맞는 서비스 전달을 하기 위해서는 적절한 재량 역시 필요하다. 또한 각 기관은 기관별로 상이한 조직의 문화, 분위기, 맥락 등을 가지고 있고, 각 기관에 속한 서비스 집행 담당자들은 이러한 기관의 영향 하에서 서비스 전달을 하기 때문에 기관의 영향 역시 무시할 수 없다. 즉, 일반적인 집행기관 조직의 특성들이 사업 효과성에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 기관의 맥락 효과를 제외하는 것이 필요한 것이다.

이러한 조건을 충족시키면서 집행기관의 특성들이 사업 효과성에 미치는 영향을 분석한 대표적인 연구로 Bloom et al.(2001)을 제시할 수 있다. 미국의 자활사업(welfare-to-work)에 있어 집행이 사업 효과성에 미치는 영향에 대해 분석한 이 연구는 ① 관리자가 조직의 핵심 양상(key feature)과 이에 대한 개입 전략(intervention strategy)을 결정하는 프로그램 관리요소(program management), ② 어떤 대상자가 참여 혹은 서비스를 제공받는지를 의미하는 프로그램 서비스(program services), ③

프로그램이 실행되고 있는 지역의 노동시장 상황을 의미하는 경제적 환경(economic environment), ④ 프로그램 참여자의 사회경제적 특성을 의미하는 대상자 특성(client characteristics)이 프로그램에 직간접적으로 혹은 하나 이상의 요인들과 결합되어 영향을 미칠 수 있다는 점을 인지, 이들 요인들이 사업에 미치는 영향을 ① 빠른 직업복귀에 대한 강조(quick employment), ② 대상자에 대한 개별화된 관심(personalized client attention), ③ 대상자 모니터링의 근접성(closeness of client monitoring), ④ 기관 담당자의 일관성 있는 태도(consistency of staff views), ⑤ 집행 담당자의 업무량(size of staff caseload)의 다섯 가지 요소로 정의하였다. 첫째, 빠른 직업활동으로의 복귀에 대한 강조는 직업 알선 등 업무에 대한 지각을 부여하기 때문에 자활 효과에 영향을 미칠 것으로 예상되었다. 둘째, 대상자에 대한 개별화된 서비스의 제공은 대상자의 개인적 상황이나 욕구 등에 대해 담당자가 인지하고 있는지 여부 역시 사업 효과성에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 셋째, 대상자에 대한 모니터링은 서비스 수준의 향상을 위한 정보를 제공한다는 측면에서 긍정적인 영향을 미치기도 하지만 반대의 효과를 가져올 수 있을 것으로도 예상된다. 넷째, 기관 관리자가 공통의 목적에 대해 관심을 가지고 강한 조직 문화 속에서 일관성 있게 프로그램을 집행할 때 프로그램 성과가 향상될 수 있기 때문에 프로그램의 집행에 대해 담당자가 일관성 있는 태도 역시 프로그램 효과성에 중요한 영향을 미친다고 할 수 있다. 마지막으로 담당자의 업무량은 개별 대상자에 대한 집중정도를 의미하는 것으로, 담당사례수가 지나치게 많은 경우 사업 효과성이 저해될 수 있다는 측면에서 중요성을 가진다.

이러한 집행 및 활동 관련 요인들이 프로그램 효과성에 미치는 영향에 대해 분석한 결과, 프로그램 담당자가 대해 빠른 직업복귀를 강조할수록, 대상자에 대한 개별화된 서비스를 제공할 경우, 프로그램 담당자의 사례수(caseload)가 높지 않을 때, 언어교육 등 기본적인 교육에 대한 사용의 제한이 없을 때 프로그램 참여자의 소득이 증가, 사업 효과성이 증진되

는 것으로 나타났다.

이와 같이 프로그램의 집행관련 조직의 요인들은 프로그램에 참여하는 개인의 사업 효과성에 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 하지만 앞서 언급한 것처럼 이들 효과성에 대한 분석은 특수한 환경 하에서만 관찰되는바, 이와 관련하여 연구들은 충분히 실시되고 있지 못한 실정이다. 최근 취약계층을 대상으로 하는 자활사업이나 장애인일자리사업의 효과성을 분석하는 연구들 중 이와 유사한 연구들이 일부 수행되고는 있으나, 해당 주제를 논하는데 있어 충분한 정보를 제공하고 있다 보기 어려울뿐더러 집행기관의 맥락이나 분위기 등 고유한 요소들의 영향을 배제하지 못하였거나, 사업 효과성(impact) 추정을 위한 대응적 사실(counterfactual)의 영향을 배제하지 못하는 등의 한계를 지니고 있다.

정부재정지원 일자리사업들은 노동시장에서 취약한 계층을 대상으로 하는 일자리사업들로 일자리정책의 성격과 복지서비스의 성격을 동시에 가진다. 이에 일자리사업의 집행담당자들 역시 앞서 살펴본 것처럼 사업의 집행과정에서 복지서비스 전달을 위한 다양한 사회복지서비스 기술들과 함께 직무에 관한 이해 및 관련 규정, 법규 등에 대한 지식을 요구받게 된다. 즉, 재정지원 일자리사업의 집행현장은 일반 사회복지서비스의 집행현장의 성격에 일자리사업의 집행관련 지식 등 추가적인 지식과 기술을 요구하는 것이다.

노인일자리사업은 장애인일자리사업, 자활사업과 함께 대표적인 정부재정지원 일자리사업의 하나이다. 현재 노인일자리사업의 집행관련 연구가 미진한 바, 본 연구에서는 유사한 성격을 지니는 자활사업 및 장애인일자리사업의 집행관련 연구, 특히 집행조직과 관련한 연구들을 토대로 일자리사업의 집행기관 요인이 사업의 효과성에 미치는 영향요인에 대해 탐색해 보고자 한다. 이에 아래에서는 취약계층 일자리사업인 자활사업과 장애인일자리사업의 집행결과(outcome) 및 프로그램 효과(impact)에 영향을 미치는 집행관련 요인 관련 선행연구들에 대해 고찰함으로써 노인일자리사업의 사업 효과성에 영향을 미치는 집행관련 요인들에 대해

간접적으로 추론해 보고자 한다. 본 연구에서는 이들 선행연구들에서 프로그램에 영향을 미치는 집행관련 요인들을 ① 집행기관의 조직구조 ② 조직의 자원 ③ 조직의 활동으로 구분, 어떠한 하위 요인들이 이에 영향을 미치는지에 대해 살펴보고자 한다.

### (1) 집행기관 조직구조

앞서 논의에서 집행기관의 기관 규모, 조직 내 의사결정의 위계구조(hierarchy) 및 과정, 부서의 크기, 업무 수행에 있어서의 자율성, 업무량(workload) 등 조직의 구조는 사업의 효과성에 영향을 미친다고 하는 것을 살펴보았다. 일자리사업 역시 사업 효과성에 있어 이러한 조직구조의 영향을 받는다. 업무에 몰입할 수 있는 조직구조가 형성되었는지 여부는 일자리사업의 효과성에 영향을 미치기 때문이다. 집중화된 업무수행에 영향을 미치는 조직의 구조를 선행연구에서는 ① 담당자별 사례수(workload), ② 과업의 표준화 정도, 명문화 정도 및 조직의 표준운영절차(standard operational procedure: SOP) ③ 업무 수행을 위한 전문 인력 혹은 전문 부서의 존재여부 등을 제시하고 있다(박경순, 박영란, 2010; 백학영, 김경휘, 2013; Bloom et al. 2001). 즉, 조직 내 담당인력 1인당 사례수가 많을수록 업무 수행량이 증가, 사업이 올바르게 집행되고 있는지, 어떠한 문제가 발생하는지에 대한 모니터링이 어렵고, 개별 사례에 대한 집중을 하기 어려워져 개별화된 서비스의 제공이 어려워지기 때문에 사업의 효과성이 저해된다(김영태, 2013; 김준현, 2008; 엄태영, 2009; 홍선미, 2006; Bloom et al. 2001). 또한 전문 인력이 부족할 경우 관리의 과부하가 발생하게 되기 때문에 업무수행에 차질을 빚어 사업 효과성의 저하를 가져올 수 있기 때문에(김영태, 2013) 조직의 효과성 측면에서 전문 인력의 비중은 중요한 영향요인으로 작용한다(권선진, 1994).

모호한 규정에 대해 조직 내부의 업무 관련 규정이 존재하거나 혹은

명문화된 규정이 없을지라도 조직 내 표준운영절차(SOP)가 존재할 경우 수행해야 하는 업무를 명확하게 하고 업무에 대한 정보를 보다 용이하게 획득할 수 있기 때문에 실무자의 업무성과가 증진, 사업효과성이 증진되는 것으로 나타났다(박경순, 박영란, 2010). 또한 조직 내 일자리사업을 위한 전담 부서가 존재하는 경우 사업에 대한 전문성을 확보할 수 있고, 업무에 대한 몰입도가 증가할 수 있기 때문에 자활사업에 있어서는 자활 효과성이 증진, 사업 효과성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(백학영, 김경휘, 2013).

## (2) 조직의 자원

앞서 살펴본 선행연구들에서 제시된 사업 집행기관 관련 요인들 중 사업 효과성에 영향을 미치는 자원 측면의 요인들은 인적자원, 물적자원, 정치적 자원으로 구분될 수 있다. 인적 자원은 전문성을 가진 사업 집행 담당자 및 정책 관련한 이들의 인식으로 대변될 수 있고, 물적 자원은 사업 집행을 위해 필요한 예산(fund) 등의 금전적 자원 및 인센티브 등으로 구성될 수 있다. 정치적 자원은 사업의 집행을 원활하게 하는 주변의 지지 및 관심으로, 정책 결정자의 지지, 조직 내 기관장의 의지 및 사업을 둘러싼 주변 환경의 지원, 다른 기관과의 공식적 혹은 비공식적 연계(network) 등으로 구성될 수 있다.

일자리사업에서의 조직 자원 역시 이러한 요인들로 구성된다. 일자리 사업 역시 사회복지서비스의 성격을 지니고 있기에 가장 중요한 요인이 바로 일선관료라고 할 수 있는 집행 담당자, 즉 인적자원이 될 수 있다. 인적자원의 핵심 구성요소는 담당자의 전문성으로 대변될 수 있는데, 자활사업의 경우 담당자의 전문성 정도가 높을수록 사업의 효과성이 증진되는 것으로 나타나고 있고(권용신, 김태진, 2010; 김준현, 2008; 김태형, 임진섭, 2014; 배효숙 외, 2007; 이지영, 성도경, 2015; 천재영, 최영, 2014), 특히 소득이 낮은 집단의 경우 전문 자격증을 보유한 관리가 많

은 조직에서 자활서비스를 제공할 경우 자활효과가 보다 크게 나타난다고 하였다(김태형, 임진섭, 2014; 임진섭, 2013).

담당자의 전문성 등을 바탕으로 하는 서비스의 대응성 역시 프로그램 효과성에 영향을 미친다. 자활사업의 효과성에 대한 연구를 수행한 권용신, 이준상(2011)은 요구에 대한 반응성, 업무 처리의 공정성 등을 의미하는 대응성이 높을수록 자활사업 참여자가 사업 성과에 대한 만족도가 증진되는데, 이는 자활사업 집행 실무자와 참여자의 신뢰, 실무자의 업무 처리능력 등이 자활 의지에 영향을 미치기 때문인 것으로 설명하고 있다. 즉, 집행담당자의 전문성 등의 특성과 함께 이들의 역할은 자활의지에 직접적인 영향을 미치는 요인으로 작용하고 있는 것이다.

이와 함께 집행 담당자의 업무에 대한 인지, 이해 등 조직몰입 및 업무몰입, 사업에 대한 중요성 인지 정도 등 담당자의 인식 역시 중요한 인적자원의 요인이 될 수 있다. 담당자가 자신에 대한 업무를 인지하는 정도는 전문성과 연결되어 서비스 질적 수준을 제고시킬 수 있고(권용신, 김태진, 2010; 박경순, 박영란, 2010; 유낙근, 2004; 천재영, 최영, 2014), 업무에 대한 긍정적인 태도 및 중요성에 대한 인식, 업무에 대한 가치부여 정도 역시 서비스의 질을 향상시켜 사업 효과성을 증진시킬 수 있기 때문이다(김태형, 임진섭, 2014; 박경순, 박영란, 2010; 배효숙 외, 2007).

### (3) 기관의 활동

선행연구들에서는 사회복지서비스 전달에 있어 개별화된 서비스의 제공 및 관리 감독(monitaring) 활동 등이 사업 효과성에 영향을 미치는 기관 활동 관련 요인이라고 보고 있다. 각기 상이한 환경 속에서 상이한 욕구를 지닌 대상자에게 적합한 서비스를 제공함으로써 사업 효과성을 증진시킬 수 있고, 이러한 서비스의 전달 과정이 의도한 대로 진행되는지에 대해 관리 및 감독을 실시함과 동시에 집행 현장에서 나타나는 문



제점 등에 대한 정보를 환류 함으로써 정책학습이 나타나게 하여 효과적인 서비스 전달이 가능하게 한다고 보았다.

일자리사업에 있어서도 이러한 요인들은 동일하게 적용되는 것으로 보인다. 특히 일자리사업의 경우 부정수급을 방지하고 실제 참여자들이 사업에 참여하고 있는지에 대한 점검 활동이 사업의 집행활동에서 중요한 부분을 차지한다고 볼 수 있다. 이러한 기관의 모니터링 활동은 상위 기관이 하위 집행기관에 대해 행하는 모니터링 활동과 하위 집행기관이 사업 참여자들을 대상으로 수행하는 모니터링 활동으로 구분 될 수 있는데, 전자의 경우 사업 참여자 개인에 대한 효과성 증진에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났고(최희진, 2014), 후자의 경우 사업 참여자의 사업 효과에 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 모니터링의 빈도가 보다 많을 수록 사업의 효과성이 증진된다고 보았다(Bloom et al. 2001).

일자리사업 수행기관이 행하는 활동은 모니터링 이외에도 사업 참여자에 대한 상담활동이 있다. 상담활동은 사업 참여자의 사업 참여 의지를 고취시키고, 사업 참여에 있어 어려운 점 혹은 문제점들에 대해 논의하는 동시에 참여자를 둘러싼 다양한 문제들에 대해 접근할 수 있다는 점에서의 장점을 가지는 활동이다. 이러한 상담활동은 집단상담 혹은 개별상담으로 구분될 수 있고, 자활사업의 경우 사례관리활동의 일환으로 이러한 상담활동이 제공되기도 한다. 일자리사업에 있어 이러한 상담활동의 경험 및 횟수는 자활사업 참여자의 자립에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 이는 상담활동이 참여자의 원조에 대한 반응성을 증진시킬 수 있기 때문에 서비스 효과성이 향상된다고 보고 있다(권용신, 김태진, 2010; 이상록, 진재문, 2003; 천재영, 최영, 2014). 특히 상담 등 지지를 위한 서비스의 제공은 사업 효과성 제고에 있어 긍정적 영향을 미치고 있는데, 이러한 서비스의 경우 참여자의 만족도는 높지만 기관의 지원 자체가 미흡하다는 단점이 있다(이상록, 진재문, 2003). 한편 개별화된 상담, 즉 1:1 상담활동의 경우 상담활동의 제공이 참여자의 사업효과성에 긍정적인 영향을 미치는 것은 아니라는 연구결과 역시 존재하고 있

어 개별화된 상담에 대해서는 상반된 두 견해가 존재하고 있음을 확인할 수 있다(Ricco & Orenstein, 1996).

### 3. 노인일자리사업 수행기관 특성관련 연구

노인일자리사업의 수행기관 특성 및 수행기관의 활동 관련요인에 대한 연구는 사업 효과성 관련 연구에 비해 많이 진행되지 않았다. 특히 노인일자리사업 집행기관, 즉 수행기관의 특성이 사업 효과성에 미치는 영향에 대한 연구는 부재하다고 할 수 있다. 다만 수행기관 운영상의 문제점(기영화, 김남숙, 2011; 김영태, 2013; 이석원 외, 2010) 및 집행 담당자 관련 특성과 관련한 연구(김옥, 원영희, 2008; 김옥 외, 2011; 박경순, 박영란, 2010), 집행기관들 간의 관계에 관한 연구(마은경, 김경화, 2013; 박경하, 이동영, 2014; 최희진, 2014)들은 미미하게나마 이루어지고 있는바, 이들 수행기관 관련 연구들을 바탕으로 노인일자리사업 수행기관 특성이 사업에 미치는 영향에 대해 추정하기 위해 이들 연구들에 대해 탐색해 보고자 한다.

#### (1) 기관 운영 관련 특성이 사업에 미치는 영향

노인일자리사업 역시 사업 운영기관의 특성에 따라 운영방식의 차이, 관심의 정도 등의 차이가 나타나고 있고, 이러한 특성들은 사업 운영 결과에 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 모호한 사업지침을 구체화하여 집행하는 과정에서 이러한 특성들의 차이가 영향을 미치는 것으로 나타나고 있는데, 아래에서는 이러한 기관 운영에 대한 특성, 문제점 등을 토대로 기관의 운영관련 요인들이 사업 집행에 미치는 영향에 대해 살펴보고자 한다.

우선 기관의 전반적인 운영과 관련한 문제점에 대해 살펴보면, 노인일자리사업을 추진하고 있는 수행기관별로 기관의 역량, 규모에 따라 사업

운영에 대한 편차가 크다는 것이다(기영화, 김남숙, 2011). 이로 인해 일부 기관은 일자리 발굴 및 수요처 발굴에 적극적인 반면, 일부 기관은 제공받은 지원금을 소진하는 것에만 집중하기도 한다. 수행기관들이 구청에서 지정하는 사업만 실시하고, 일자리사업에서 유사한 일자리들이 많은 비중을 차지하는 이유도 연구자들은 이러한 이유에 기인한 것이라고 보고 있다.

기관 운영과 관련한 또 다른 문제는 일자리사업 수행기관들은 이미 기존에 다른 역할들을 수행하고 있던 기관들이 추가적으로 일자리사업을 수행하기 때문에 노인일자리사업의 집행에 온전히 집중할 수 없다는 것이다(이석원 외, 2010). 기관의 고유사업에 노인일자리사업의 업무가 추가되는 형태가 되기 때문에 일자리사업이 주업무라고 인식되기보다 부차적인 업무로 인식될 수 있고, 이처럼 고유 업무가 고정되고 규모가 클수록 담당자의 입장에서는 일자리사업의 업무 중요도가 떨어지게 되고 이 업무에 대한 관심과 몰입도가 저하되기 마련이다.

기존의 기관들에 노인일자리사업 업무가 추가되었다는 것은 기존의 다른 성격의 업무를 담당하던 수행기관의 입장에서는 업무과중으로 느껴질 수도 있다(김영태, 2013; 이석원 외, 2010). 이렇게 본 업무에 다른 업무를 함께 수행할 경우 일에 집중할 수 없게 되는 환경을 제공하게 되고, 일자리사업의 정상 운영이 어렵게 되어 형식화, 부실화를 야기할 수 있다. 또한 시니어클럽과 대한노인회 등은 기존에 노인관련 일자리사업을 운영하던 기관인데, 이러한 기관들에서 노인일자리사업 업무를 수행하게 될 경우 기존 프로그램과의 혼란 문제가 발생하여 일자리사업 업무의 수행을 어렵게 한다(이석원 외, 2010).

한편 노인일자리사업과 관련한 규칙, 절차, 지시의 명문화정도 등을 의미하는 기관의 공식화 정도의 차이는 업무 성과로 연결되어 사업 성과의 차이를 야기하는 것으로 나타났다(박경순, 박영란, 2010). 노인일자리사업의 사업 지침은 사업 운영 방식 및 규정, 절차 등의 내용을 담고 있지만, 모호한 내용으로 작성, 제공되기 때문에 이에 대한 해석 및 해석을 바탕

으로 하는 기관의 활동에 따라 운영상의 차이가 나타나기 때문이다. 즉, 기관 내부에서 모호한 내용에 대한 공식화 정도가 높을수록 사업 담당자의 업무에 대한 이해 정도가 증진되어 사업의 성과가 진전될 수 있다.

## (2) 사업 집행 담당자의 특성이 사업에 미치는 영향

노인일자리사업은 사업 담당자와 참여자간의 상호작용이 필수적인바, 사업 담당자의 역할이 사업 성과를 결정짓는 중요한 요인으로 작용하고 있다(김은정, 정소연, 2009). 참여노인들이 가지는 욕구에 대해 적절히 반응하는 대응성이 증진될수록 사업 참여자의 사업 만족도가 증진될 수 있고(천재영, 최영, 2014), 사업 담당자와 참여노인간의 상호작용은 업무 성과와 함께 참여노인의 심리적 안정 및 만족감 증진에도 긍정적인 영향을 미치기 때문이다. 노인에 대한 담당자의 인식, 업무와 관련한 태도 역시 사업의 집행에 영향을 미친다(박경순, 박영란, 2010). 실무자가 참여노인에게 가지는 인식이 긍정적일수록, 실무자가 가지는 자기효능감의 정도가 높을수록 실무자의 직무성과가 증진될 수 있는 것이다.

이처럼 사업 효과성을 증진시키는데 있어 사업 담당자의 역할은 중요하다 할 수 있다. 하지만 이들 노인일자리사업 수행기관의 담당자 측면의 문제 역시 제기되고 있다. 첫째, 담당인력의 고용불안 문제가 제기되고 있다. 노인일자리사업의 지침에 의하여 일자리사업 수행기관은 전담인력과 관련한 보조를 받게 되어있다. 이렇게 전문 인력에 의해 서비스를 제공하게 될 경우 일반적으로는 서비스의 질적 수준이 향상되어 프로그램 효과성이 증대되기 마련이다. 하지만 노인일자리사업의 경우 전담인력에 대한 지원금이 지속적으로 제공되는 것이 아니기 때문에 이들에 대한 고용불안정이 나타날 수 있고, 이러한 고용불안정은 업무의 지속성으로 인해 발생할 것이라고 기대되는 전문성의 확보 및 조직간 연계를 어렵게 하여 사업의 효과성을 저해할 수 있다(기영화, 김남숙, 2011). 사회복지서비스의 전달에 있어서 서비스 담당인력의 전문성은 서

비스의 질적 수준을 결정하는 중요한 요인으로 작용할 수 있지만, 고용의 불안정성 및 낮은 급여수준이라는 열악한 조건들은 전문가로 전담인력을 구성하는 데에 있어 어려움을 가지게 한다. 하지만 이러한 문제에 대해 서비스 전달과 관련하여 큰 문제가 되지 않는다는 담당자들도 존재하여 전문 인력의 문제에 대해서는 상반된 견해가 존재하고 있다(이석원 외, 2010).

둘째, 전담인력과 관련한 또 다른 문제로 업무의 과중을 제시할 수 있다. 일자리사업 담당자들은 대부분 다른 업무들과 함께 일자리사업 업무를 수행하게 되기 때문에 담당하는 업무의 과중이 발생하게 되고, 1인당 일자리사업 담당 사례수가 너무 많아서 집중도가 떨어질 수밖에 없다는 것이다(김영태, 2013). 또한 전담인력에 의해 수행되는 업무 역시 참여노인과 관련한 서비스 업무보다 전산시스템 관련 업무의 비중이 과도하게 높은바, 참여노인에 대한 적절한 서비스가 제공되기 어려운 환경에 직면하고 있다(천재영, 최영, 2014). 이러한 업무과중에 고용불안정성이 함께 맞물려 지역사회 및 관련기관과의 연계활동이 어려워지고, 이는 특히 시장형 사업을 추진하는데 어려움을 제공하게 된다(기영화, 김남숙, 2011).

### (3) 모니터링 시스템

성공적인 정책집행을 위해서는 과정 및 결과에 대한 모니터링이 필요하다. 실제적이고 적절한 상담 및 정보제공 등은 삶의 질 만족에 영향을 미치는 등 참여노인의 개별 활동에 대한 적절한 모니터링 및 이를 활용한 사업 관련 정보의 환류는 사업 효과성의 증진에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다(천재영, 최영, 2014). 하지만 노인일자리사업의 사업 추진에 있어서는 이러한 모니터링 관련 문제가 존재하는 것으로 나타나고 있다.

우선 기관간 모니터링의 문제가 존재한다. 일자리사업 수행기관에 대한 모니터링을 통해 수행기관이 서비스를 잘 제공하고 있는지, 서비스 제공에 있어 어떠한 문제점이 존재하고 있는지 등에 대한 모니터링이 필

요하다. 규정에 의하면 새누리시스템 및 현장방문을 통한 사업수행과정에 대해 매달 점검하는 것이 필요하지만, 이는 정보의 깊이 측면에서 충분하지 않고, 강제할 수 있는 수단이 부족하여 실제적인 효과를 보이고 있지 못하다.

참여자에 대한 모니터링 역시 한계를 보이고 있다. 일자리사업 참여자 모니터링 및 관리지침은 매뉴얼화 되어있지 못하고(기영화, 김남숙, 2011), 사업 인력이 취약하여 기관 입장에서조차 사례관리 수준이 아닌 낮은 수준의 관리만이 가능한 실정(이석원 외, 2010)이기 때문에 노인일자리사업 참여자들이 업무를 수행하는 과정에서 혹은 생활상에서 어떠한 어려움이 있는지 등을 파악하기 힘들어 적시에 적절한 서비스를 제공하기 어렵다는 한계를 가지게 된다.

#### (4) 수행기관 특성이 사업 효과성에 미치는 영향에 관한 연구

지금까지 노인일자리사업 관련 연구들은 노인일자리사업 참여로 인해 발생하는 효과, 집행과 관련하여 집행인력, 조직 등에 관련한 연구들이 진행되어왔다. 일자리사업 효과성과 관련한 연구들은 대개 개인의 특성 혹은 사업 자체의 특성이 일자리사업의 효과성에 미치는 영향에 관한 것이었고, 집행과 관련한 연구들은 집행상의 특성 혹은 문제점을 지적하는 연구들로 구성되었다. 즉, 집행관련 요인들이 사업 참여자 개인에게 미치는 영향에 대한 연구는 거의 수행되지 않았다.

노인일자리사업 집행관련 요인이 사업의 효과성에 미치는 영향에 대한 연구는 천재영, 최영(2014)에 의해 진행된 수행기관의 서비스 품질이 참여자의 일자리 및 삶의 만족도에 미치는 영향에 관한 연구가 유일하다고 할 수 있다. 이들은 연구에서 사업수행기관에 의해 제공되는 서비스의 품질을 환경품질, 상호작용품질, 결과품질로 구분, 이들 서비스 품질이 삶의 만족 및 근무처에서의 일자리만족에 미치는 영향에 대해 분석하였다. 여기에서 상호작용품질은 서비스 전달 과정에서 발생하는 것으로 서

비스 제공자의 태도, 행동, 전문성이 여기에 해당되는데, 이 연구에서는 참여노인이 지각하는 수행기관 실무자와의 관계 및 수행기관 실무자의 전문성 항목을 활용하여 측정하였다. 물리적 환경품질은 통제가 가능한 객관적이고 인위적 환경을 의미하는 것으로, 입지, 운영시간, 직원운용 등 서비스 접근성과 관련된 것으로 정의되었다. 이에 이 연구에서는 일자리 참여 신청부터 참여하기까지 절차의 간편성을 통해 환경품질을 측정하였다. 마지막으로 결과품질은 서비스 전달 후 서비스의 질을 평가하는 기술적 품질로, 고객이 서비스로 부터 얻는 것을 평가하는 품질을 말한다. 이 연구에서는 수행기관이 요구사항을 반영하는 정도, 일자리 관련 정보제공 및 상담을 그 측정도구로 활용하였다.

분석결과 이러한 서비스의 질은 모두 사업의 효과성, 즉 삶의 만족도 및 일자리 만족도에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났고, 환경품질, 결과품질, 상호작용품질의 순서로 사업 효과성에 큰 영향을 미치고 있었다.

이 연구는 노인일자리사업 관련하여 수행기관의 서비스 질이 효과성에 미치는 영향에 관한 거의 유일한 연구라고 할 수 있다. 하지만 서비스의 질에 대해 객관적인 측정이 아닌 참여자의 주관적 판단에 의존하여 연구를 진행하였다는 점에서 한계를 가진다. 서비스의 품질은 서비스를 제공하는 집단의 관점이 아닌 서비스를 제공받는 수혜자 관점에서 보고 평가하는 것이 옳은 방법이지만, 주관적 인지에 대한 측정의 한계 역시 나타날 수 있기 때문에 가능하면 객관적인 방법을 활용하여 분석할 필요가 있다. 또한 이 연구는 집행과 관련한 요인들의 영향에 대해 분석한 것이라기보다 사업 수행기관에 의해 제공된 서비스를 중심으로 분석한 것이기 때문에 다른 집행요소들을 고려하지 못하였다는 한계를 가질 수 있다.

#### 4. 선행연구의 시사점

지금까지 살펴본 것처럼 정책 집행기관의 특성은 기관이 수행하는 정책집행에 영향을 미쳐 정책의 수혜자 집단의 사업 효과성에 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 이러한 조직 단위의 특성이 사업 수혜자인 개인의 사업 효과성에 미치는 영향요인 관련 연구는 조직의 특성 자료와 사업 효과성에 영향을 미치는 개인의 특성자료 및 사업 효과성 관련 자료 모두 활용이 가능하고 이들 자료들을 연결하여 분석할 수 있는 특수한 상황에서만 관찰될 수 있는바, 관련 선행연구들이 충분히 수행되지 않고 있다는 한계를 지니기도 한다. 집행기관 관련 요소들이 사업 효과성에 영향을 미치고 있다는 것은 집행기관 관련 특성들은 사업 기저에 깔린 이론(theory of change)에서 기인하는 사업 효과성의 크기에 영향을 미치는 조절변수로서 기능할 수 있음을 의미한다. 즉, 집행기관 관련 요인들을 변화시킴으로서 사업의 집행으로 인해 발생하는 프로그램 효과성의 크기를 적은 비용만으로도 증진시킬 수 있는 효율적인 수단으로 기능할 수 있음을 의미하는 것이다.

하지만 앞서 언급한 것처럼 집행기관 관련 특성들이 사업 효과성에 미치는 영향에 대한 연구들은 특정 조건 하에서만 관찰되기 때문에 이들 관련한 선행연구들은 충분히 이루어지고 있다 보기 어렵다. 특히 사업 효과성을 분석하기 위해서는 적절한 대조군을 활용, 프로그램의 대응적 사실(counterfactual)을 제외한 사업의 부가가치인 사업의 효과성(impact)을 추정하는 연구들은 거의 수행되고 있다 보기 어렵다. 다만 최근 취약계층 대상 일자리사업에서 이들 집행요소들의 영향 관련 연구들이 수행되기 시작한 바, 이들 연구들을 토대로 사업 효과성에 영향을 미치는 집행기관 특성들에 대해 정리하면 다음과 같다.



[그림 3] 사업 효과성에 영향을 미치는 집행기관 특성

<p>집행기관의 기관 맥락, 분위기 등은 집행의 차이를 야기한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기관의 목적, 분위기, 조직문화, 목표 등은 집행의 차이를 야기</li> <li>• 일자리사업에 있어서도 이러한 집행기관의 성향이 집행 결과의 차이를 야기한다. : 취약계층 일자리사업인 자활사업 및 장애인일자리사업에서도 이와 같은 특성이 나타나는데, 소속된 기관에 따라 운영철학, 방침의 차이가 존재, 이는 집의 차이를 나타내는바, 자활 효과의 차이를 야기(이영철, 김소정, 2009; 임정기, 2006; 임진섭, 2013)</li> <li>• 특히 노인일자리사업의 경우 수행기관들이 본래 수행하던 고유의 업무에 노인일자리사업 업무가 추가된 형태를 보이 때문에 이들 기관 특성이 영향을 미친다(기영화, 김남숙, 2011; 김영태, 2013; 이석원 외, 2010).</li> </ul>
<p>집행기관의 조직 특성은 집행결과의 차이를 야기한다.</p>	<p>사업 효과에 영향을 미치는 집행기관 조직특성은 조직의 구조적 특성, 조직의 자원, 조직의 활동으로 정리될 수 있다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 조직의 구조: 조직의 구성원이 업무에 몰입할 수 있는 환경의 조성여부. ① 담당자별 사례수(caseload)가 적절할 때 사업 효과성이 증진되며, ② 과업의 표준화 및 명문화 정도가 높고, 사업 관련 정보가 조직 내에 존재할 때 사업 효과성이 증진되며, ③ 업무 수행을 위한 전문 인력 및 전문 부서의 존재할 때 업무 집중도가 증가, 사업 효과성이 증진됨.</li> <li>• 조직의 자원: 원활한 업무 수행을 위해 필요한 자원을 조직이 충분히 보유하고 있는지 여부. ① 사업 수행에 필요한 예산이 충분히 제공되고, 인센티브가 마련된 경우 사업의 효과성이 증진되고, ② 기관장 및 주변환경의 지지가 높을수록 사업 효과성이 증진되며, ③ 사업 수행을 위한 인력들의 전문성이 높고, 이들이 업무에 대한 이해 및 인식 정도가 높을수록 사업 효과성이 높게 나타남</li> <li>• 기관의 활동: ① 기관이 제공하는 모니터링 활동이 원활하게 수행될수록 사업 효과성이 높고, ② 개별화된 서비스의 제공, 특히 사업 참여자에 대한 상담 등 지지활동은 일자리사업의 효과성 증진에 영향을 미침</li> </ul>
<p>집행기관의 특성은 개인단위 사업 효과성에 영향을 미친다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 집행기관이 가지는 고유한 특성, 즉 조직의 분위기, 목적 등의 영향을 배제한 집행기관 조직의 집행특성(관리 및 업무수행 특성, 사업 활동 등)은 사업 참여자의 사업 효과성에 영향을 미치고 있다(Bloom et al. 2001).</li> </ul>

선행연구들의 결과들을 종합해 보면, 집행조직 관련 요소들은 정책 효과성에 영향을 미치는 중요한 요인으로 작용하고 있고, 이들 집행기관의 기관 목표, 분위기 등은 집행과정에서 영향을 미치는바, 사업 효과성의 차이를 야기하는 요소로 나타나고 있다. 실제 사회복지서비스, 일자리사업의 집행에 있어 집행기관 관련 조직의 특성들은 사업 효과성에 영향을 미치는 것으로 나타나고 있는데, 사회복지서비스는 기관에 소속된 개인에 의해 프로그램이 집행되는 형태를 지니는바, 프로그램 집행자의 활동에 있어 기관의 목적이나 분위기 등 기관의 요소들이 영향을 미칠 수밖에 없기 때문이다.

이러한 집행기관의 요인들이 아닌 집행기관 조직의 특성이 사업 효과성에 미치는 영향을 정리해보면 조직의 구조적 특성, 조직이 보유한 자원, 조직의 활동으로 구분될 수 있다. 여기에서 조직의 구조는 조직 내 구성원이 집중화된 서비스를 제공할 수 있는 조직의 물리적 구조 및 의사소통 구조, 타 조직과의 관계, 업무량, 업무수행에 있어서의 자율성 및 제량 등을 의미하고 있고 조직의 자원은 조직이 활용 가능한 물리적, 정치적 자원 및 인적자원으로 정의될 수 있다. 마지막으로 조직의 활동은 사업 효과성의 증진을 위해 기관이 수행하는 다양한 활동을 의미하는 것으로, 일자리사업에 있어 선행연구들은 모니터링활동 및 상담활동을 중요한 활동으로 제시하고 있다.

한편 노인일자리사업에 있어서 집행조직인 수행기관 특성이 사업 효과성에 미치는 영향에 대한 연구는 미미한 실정이다. 다만 수행기관 관련한 연구들을 종합하여 보면, ① 기관의 고유 업무가 존재하는 가운데 노인일자리사업 업무가 추가된 형태이기 때문에 기관의 입장에서는 업무과중이 발생, 조직의 역량에 비해 과도한 업무를 수행하고 있는 현실이기 때문에 기관의 역량을 반영하지 못한 업무수행은 사업 효과성 저하를 초래할 수 있음을 유추할 수 있고, ② 전담인력이 존재하나 이들의 업무환경을 고려하였을 때 업무과중 등으로 인한 서비스 질의 저하가 나타날 수 있으며 ③ 모니터링은 환류를 통한 사업의 개선에 영향을 미칠 수 있

을 정도의 수준으로 제공되지 않고 있으며, ④ 이에 반해 사업 담당자와 사업 참여자의 관계, 이들이 전달하는 서비스는 사업 효과성에 긍정적 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다.

즉, 일자리사업에 있어 전달기관, 즉 수행기관의 특성들은 정책 효과성에 영향을 미치는 것으로 나타나고 있고, 유사한 재정지원일자리사업인 장애인일자리사업이나 자활사업에 대한 연구결과들을 토대로 살펴본 결과, 집행기관의 분위기, 역량 등의 특성에 따라 사업의 효과성 차이가 나타나고, 집행기관 조직의 특성들은 사업 효과성의 크기에 직간접적 영향을 미치는 것으로 나타나고 있으나, 노인일자리사업에서는 사업 효율성 증진을 위한 집행기관 조직 특성에 대한 고려가 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다. 특히 집행기관의 어떠한 특성이 사업 효과성 증진에 긍정적 영향을 미치는지를 분석하는 것은 사업 효과성 증진에 있어 중요한 요소가 될 수 있고, 단순히 일자리 제공을 통해 보충적 소득보장을 하는 것에서 나아가 삶의 질 증진 등의 부차적 목적을 달성하는데 있어 비용효과적인 서비스 전달을 야기하는바, 수행기관 관련 어떠한 특성들이 사업 효과성을 증진시키는지, 이들이 어떠한 형태일 때 사업 효과성이 증진될 수 있는지를 분석하는 것이 필요하다.

### 제3절 노인일자리사업의 효과성에 관한 탐색

2004년 노인일자리사업이 시작된 이후 여러 학자들에 의해 일자리사업의 다양한 측면에 대해 연구되고 있다. 대부분의 연구는 각 지역에서 추진되고 있는 노인일자리사업의 효과성에 관한 연구들로, 어떠한 노인들에게서 사업의 효과성이 발생하고 있는지에 대한 정보들을 제공하는 것을 그 목적으로 하는 경우가 많다.

노인일자리사업은 근로를 통한 보충적 소득보장을 그 주목적으로 하고 있고, 이러한 근로를 통해 사회활동을 촉진하고 건강한 노후생활을 영위하는 것을 그 주목적으로 하고 있다(한국노인인력개발원, 2013a). 노인일자리사업은 노년기 적절한 사회활동은 노인들에게 적절한 지위와 역할을 부여함으로써 이들이 급작스레 직면하게 되는 역할변화에 대한 적응을 도와 삶의 질을 증진시킨다는 활동이론(activity theory)과 지속이론(continuity theory)을 바탕으로 하고 있다. 즉, 노인일자리사업의 참여는 사회적 활동의 참여 기회를 제공함으로써 노인들에게 새로운 지위와 역할을 부여하고, 이를 통해 생활만족도를 증진시킨다. 따라서 노인일자리사업의 참여로 인해 나타나는 참여노인의 개인적 측면의 효과는 사업의 1차적 산물인 소득의 증진(경제상태의 호전)과 건강증진, 사회관계 증진 및 이를 통한 삶의 질 증진으로 구분될 수 있다. 아래에서는 이들 효과성에 대해 기존연구결과들을 살펴보고 각 사업유형별 사업 효과성에 대해 탐색해 보고자 한다.

#### 1. 경제상태의 호전

노인일자리사업은 보충적 소득보장을 그 주목적으로 하고 있고, 근로활동을 통해 급여를 제공받기 때문에 경제상태의 호전이 나타나게 된다. 이러한 경제상태의 변화를 선행연구들은 직접적 소득증가 및 빈곤의 감

소, 주관적 경제상태의 변화 정도를 기준으로 평가하고 있다.

노인일자리사업은 소득증가 및 빈곤감소의 효과가 있다(김미곤, 2007; 이소정 외, 2011). 일자리사업 참여는 근로소득과 전반적 소득의 향상을 야기하고, 이러한 소득의 증가는 빈곤율을 감소시킨다. 특히 김미곤(2007)은 노인일자리사업 참여로 인해 빈곤율이 72.5%에서 68.2%로 4.3%의 감소가 나타난다고 하였다.

대부분의 노인일자리사업 참여로 인해 발생하는 경제적 효과들은 주관적 경제상태에 대한 인식의 변화, 경제 상태 만족 등을 통해 측정되고 있다(고재욱, 이동열, 2011; 김준환, 2011; 박영미, 김병규, 2015; 장신재, 조자영, 2015). 이들 연구들은 대부분 노인일자리사업 참여로 인해 노인들이 인지하는 주관적 경제상태가 양호해졌음을 밝히고 있다. 특히 장신재, 조자영(2015)은 일자리사업의 참여만족도가 높은 노인일수록 주관적 경제 상태에 대해 더 양호하게 판단한다고 하였다. 사업 유형별로 주관적 경제 상태를 분석한 김준환(2011)은 시장형 사업의 경우 소득정도가 낮는데 반해 근로시간이 불규칙하고 상대적으로 긴 까닭에 경제 상태에 대해 부정적으로 인식하게 된다고 하였다.

## 2. 건강의 증진

노년기 근로는 신체활동 증진, 근로활동을 통한 자아실현·사회적 지지의 증대 등 비경제적 보상, 급여의 증대로 인한 개선된 생활환경, 건강증진행위의 촉진을 이유로 신체적 건강에 긍정적인 영향을 미친다(이석원 외, 2015). 노인일자리사업은 일을 통한 건강증진을 목표로 하고 있고, 따라서 일자리사업의 효과성으로 다수의 연구에서는 건강증진을 제시하고 있다(고재욱, 이동열, 2011; 기영화, 김남숙, 2011; 김영선, 강은나, 2011; 김준환, 2011; 박영미, 김병규, 2015; 배지영, 2012; 이소정 외, 2011; 이석원, 임재영, 2007; 이석원 외, 2015). 이들 연구들은 노인일자리사업 참여로 인해 주관적 건강상태의 증진이 있었다는 연구들(고재욱,

이동열, 2011; 김준환, 2011; 박영미, 김병규, 2015)도 존재하지만, 의료비를 대리변수(proxy variable)로 활용하여 의료비 절감정도를 통하여 건강증진효과를 분석한 연구들도 존재한다. 이들 연구 중 이석원 외(2015)는 일자리사업 참여노인집단 중 남성노인, 저학력 노인, 고연령 노인에게서 의료비 절감효과가 더 크게 나타남을 증명하였고, 배지영(2012)은 만성질환 노인에게서 의료비 절감효과가 나타남을 증명하여 노인일자리사업은 상대적으로 보다 취약성을 많이 가진 집단에서 건강증진효과가 보다 크게 나타남을 확인하였다.

이와 함께 일자리사업 참여는 근로활동을 위해 다른 사람들을 만나게 되고, 일을 통해 자아실현을 할 수 있다는 점 등에서 활동을 통한 우울감 감소 및 정신건강의 증진효과를 얻을 수 있다(고재욱, 이동열, 2011; 기영화, 김남숙, 2011; 김수영 외, 2014; 김은혜 강종혁, 2011; 박영미, 김병규, 2015; 이성욱 외, 2015; 임종철 외, 2012; 황미구, 김은주, 2009). 이들 연구에서는 특히 여성, 저학력, 일자리사업 이전 직무가 단순직무였던 노인에게(김은혜, 강종혁, 2011), 질병이 없는 집단에서(김수영 외, 2014) 효과가 더 크게 나타나고 있음을 밝혀 신체건강에 미치는 영향과 마찬가지로 보다 취약성을 많이 가지는 집단에서 효과가 더욱 크게 나타남을 확인하였다. 또한 노인일자리사업 참여는 인지기능 퇴화를 지연시키는 효과가 존재함을 확인할 수도 있었다(황미구, 김은주, 2009).

### 3. 사회적 관계의 개선

노인일자리사업 참여의 또 다른 효과성으로 선행연구들은 가족, 친지와 같은 혈연집단과의 관계 및 친구, 이웃 등 주변인과의 관계, 동료 및 사업담당자와의 관계 등 사회관계의 증진을 제시하고 있다(고재욱, 이동열, 2011; 기영화, 김남숙, 2011; 김수영 외, 2014; 김준환, 2011; 이석원, 2012; 장유미, 2011; 함철호, 오혜연, 2010). 일자리사업 참여는 가족과의 접촉빈도를 증가시키는 등 가족관계 증진에 영향을 미치는데, 특히 남성

노인에게서, 자녀와 동거하지 않는 노인에게서 이러한 효과가 더 크게 나타난다고 하였다(김수영 외, 2014; 이석원, 2012). 노인일자리사업은 사회관계에 있어 이렇게 접촉빈도를 증가시키기도 하지만 동시에 사회적 지지기능의 확대효과를 가져 사회관계의 질적 향상 역시 기대된다고 한다(함철호, 오혜연, 2010). 또한 노인일자리사업의 참여가 사회적 자본 형성에 미치는 영향에 대해 연구한 장유미(2011)는 일자리사업 참여로 인해 사회적 자본의 요소인 사회참여, 신뢰, 관계망 모두의 변화가 발생하고, 이 중 신뢰는 알지 못하는 사람에 대한 신뢰 및 제도의 신뢰까지도 향상시킨다고 하였다. 이는 특히 생계비의 마련을 목적으로 하는 저소득 노인에게서 효과가 크게 나타나는 것으로 나타나 사회관계의 증진 효과 역시 취약집단에게서 더 큰 효과가 나타남을 알 수 있었다.

#### 4. 생활만족 및 삶의 질 증진

노인일자리사업은 궁극적으로 활기찬 노년생활의 영위를 목적으로 한다. 즉, 일자리를 통해 노인 삶의 질 증진을 꾀하는 것이다. 다수의 연구들이 삶의 질에 대해 다양하게 정의, 이에 대한 효과를 분석하고 있는데, 이들 연구들은 대체로 일자리사업의 참여는 생활에 대한 만족을 증가시켜 전반적인 삶의 질 증진에 영향을 미친다고 한다(고재욱, 이동열, 2011; 권구영, 최정민, 2007; 김수영 외, 2014; 김소향, 이신숙, 2009; 김옥희, 2009; 박평, 2013; 이성욱 외, 2015; 장신재, 조자영, 2015; 정세희, 문영규, 2014; 하경분 외, 2014; 하춘광, 김효순, 2009). 이들 연구들은 노인일자리사업이 생활만족도, 삶의 질 증진에 직접적인 영향을 미치기도 하지만 일자리사업의 만족이나 자기효능감 등의 요인을 매개로 하여 영향을 미친다고 하였다(김옥희, 2009; 박평, 2013; 장신재, 조자영, 2015; 하경분 외, 2014; 하춘광, 김효순, 2009).

또한 삶의 질 증진효과는 사업별로, 대상자별로 차이가 있을 수 있다. 성별의 경우 여성참여자에게 효과가 크다는 연구가 있는 반면(정세희,

문영규, 2014), 남성 노인에게서 보다 큰 효과가 나타난다는 연구도 있다(김수영 외, 2014). 사업유형별로는 시장형이 다른 사업유형보다 큰 증진 효과가 나타나고 있다고 하였고(정세희, 문영규, 2014), 공익형은 복지형이나 교육형에 비해 증진효과가 크다고 하였다(권구영, 최정민, 2007). 또한 종일제 근로가 격일제 근로에 비해 만족도가 크게 나타나고 있었고(정세희, 문영규, 2014), 일자리사업 참여기간이 길수록 만족도가 증진되고 있었다(김옥희, 2009). 삶의 질 증진 효과는 사회관계 증진효과와는 달리 동거가구원이 있는 경우가 더 큰 효과를 나타내고 있었는데, 이는 동거가구원이 있는 경우 고립감, 심리적 불안이 줄어 일상 생활에서 정서적 지원을 받을 수 있기 때문인 것으로 설명된다(정세희, 문영규, 2014). 또한 소득보충을 위해 일자리사업에 참여하는 노인들에게서 삶의 질 증진이 크게 나타나고 있었는데(김옥희, 2009), 이는 앞서 설명한 것처럼 사회적으로 보다 취약한 집단에서 부가적인 효과가 크게 나타난다는 결과들과 일맥상통하는 것으로 사료된다.

## 5. 사업 유형에 따른 노인일자리사업 효과성

노인일자리사업 참여자의 사업 특성에 따른 사업 효과성의 차이에 대해서는 그간 관심이 부족했던 바, 충분히 많은 연구들이 수행되고 있지는 않았다. 이에 일부 연구들은 사업 유형별로 참여자의 사업 효과성 차이가 있다는 것을 밝히고 있지만, 왜 사업유형의 차이가 사업의 효과성의 차이를 야기하였는지에 대한 논의는 부족한 실정이다. 따라서 아래에서는 사업 유형에 따라 참여노인의 사업 효과성이 어떻게 상이하게 나타나고 있는지에 대해 살펴보고자 한다.

사업 유형에 따른 사업의 효과성 관련 연구들은 대개 사업 참여의 효과성을 삶의 질, 생활만족도로 정의하고 있고, 일부 연구에서 사업 참여자의 건강증진 효과에 대해 분석하고 있다. 이들 연구들은 인력파견형에서 다른 사업유형에 비해 삶의 질 증진 효과가 낮게 나타나고 있었고,



시장형 사업이 다른 사업유형들에 비해 삶의 질 증진 효과가 크게 나타나는 것으로 보이고 있었다(권구영, 최정민, 2007; 김옥희, 2009; 정세희, 문영규, 2014; 정연자, 전정수, 2014). 특히 김옥희(2009)는 교육형, 복지형 참여자는 인력파견형에 비해 비관적 사고, 노화에 대한 평가, 고독 및 심리적 불안이 적게 나타나며, 시장형 참여자는 다른 유형의 사업 참여자들에 비해 노화에 대해 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 보인다고 밝히고 있다. 이는 시장형 일자리사업의 경우 대인관계를 필요로 하기 때문에 심리적, 육체적 안녕에 긍정적인 영향을 미치기 때문에 나타나는 것으로 보인다(정연자, 전정수, 2014). 또한 사업유형의 차이는 참여 노인의 사업 참여 만족도를 조절변수로 하여 정책효과의 차이를 발생시키고 있다(정연자, 전정수, 2014).

사업 유형에 따른 삶의 질, 생활만족도의 차이에 대한 연구들은 동일한 결과들을 보이고 있지 못하다. 즉, 각 연구들마다 사업유형에 따라 사업 효과성의 차이가 있음을 보이고는 있으나, 어떠한 유형이 상대적으로 큰 효과를 양산하는지에 대해서는 각기 다른 결과를 제시하고 있다. 이는 첫째, 연구의 대상이 일부 지역에서만 나타난 결과로, 지역적 차이에 의해 나타난 결과로 볼 수 있고, 둘째, 일부 선행연구들은 상대적으로 그 비중일 적은 시장형이나 인력파견형 사업은 분석에서 제외하고 있어 선행연구들이 모든 사업유형을 반영한 것이 아니기 때문에 나타난 것이라고도 볼 수 있다.

사업 유형에 따른 노인일자리사업 참여노인의 건강증진효과에 대해서는 이석원 외(2016)의 연구가 있다. 이 연구에서는 건강증진효과를 의료비 감소를 대리변수(proxy variable)로 설정, 분석을 실시하고 있다. 분석결과, 공익형 사업의 경우 의료비 감소, 입내원 일수 및 요양기간의 감소 효과가 크게 나타나고 있어 건강증진효과가 다른 사업의 참여노인에 비해 크게 나타나는 것으로 보인다. 또한 복지형과 시장형 참여노인에게서는 입내원일수의 변화는 크지 않은 가운데 의료비 감소효과가 나타나고 있어 이로 인해 의료기관의 방문이 어려워 나타나는 의료비 감소효과가

아닌 건강의 증진으로 인해 나타나는 의료비 감소효과를 보인다고 할 수 있었다. 특히 시장형과 복지형 사업에서는 입내원일수의 감소는 뚜렷하지 않은 반면 요양기간이 크게 감소하고 있는 것을 통해 의료비의 감소는 투약일수의 감소로 인해 발생하는 것이며, 이는 질환의 치료에 있어 걸리는 시간이 그만큼 감소되었다는 측면에서 건강증진 효과가 나타나고 있음을 증명하는 것이라고 할 수 있다. 이 연구에서는 참여하고 있는 사업유형에 따라 참여노인의 인적자원 구성의 차이가 존재하고 있기 때문에 나타나는 결과로 해석하고 있다. 즉, 이러한 차별적인 사업 효과는 사회공헌형 사업 참여자들의 인적자원수준이 시장진입형 사업 참여자들에 비해 낮기 때문에 나타나는, 즉 사회복지사업의 효과는 상대적으로 취약 집단에서 더욱 크게 나타나는 원리와 같은 맥락으로 이해될 수 있다고 하겠다.

## 제4장 연구모형 및 연구방법

### 제1절 연구 모형 및 연구가설의 설정

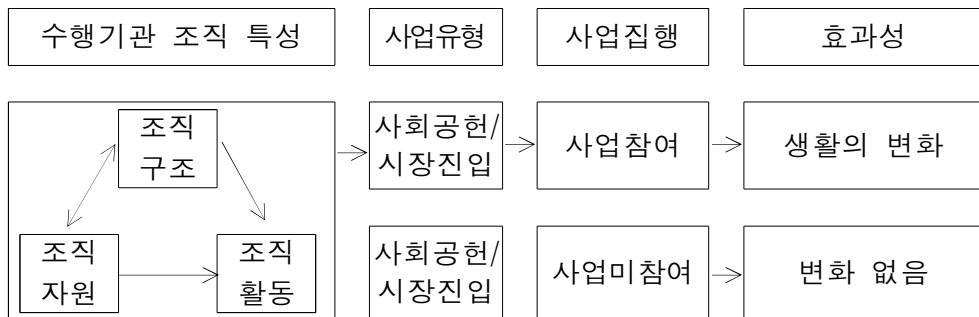
#### 1. 연구모형의 설정

선행연구들을 통해 살펴본 것과 같이 집행을 둘러싼 다양한 요인들 중 집행조직은 정책 효과성에 영향을 미치는 중요한 변수가 된다. 이러한 조직관련 요인은 직접적으로 사업집행의 효과에 영향을 미치기도 하지만 조직 내 담당인력 등을 통해 간접적으로 사업의 효과성에 영향을 미치기도 한다. 특히 사회복지분야는 그 특성상 대상자와의 직접대면, 이들과의 상호작용을 요구하고, 집행 환경이 클라이언트가 속한 환경의 영향을 받을 수밖에 없게 되는데, 이러한 클라이언트가 가진 문제 및 직면하고 있는 환경은 각기 상이한 양상을 보이고 있어 이러한 환경에 대해 개별화된 관심을 요구한다는 점에서 집행현장의 중요성이 강조된다. 즉, 사회복지서비스의 전달에 있어 집행현장인 일선관료의 집행요인이 사업의 효과성을 결정하는 중요한 요인으로 작용한다.

일자리사업 역시 이러한 맥락에서 집행조직의 요인들이 사업 효과성에 영향을 미칠 수 있다. 특히 노인일자리사업 수행체계상의 다양한 수준의 집행조직들 중 실제 사업이 수행되고 있는 집행조직인 수행기관의 집행현장이 참여노인에 대한 사업 효과성에 가장 큰 영향을 미친다고 할 수 있다. 앞서 선행연구에서 나타난 것처럼 집행조직이 사업 효과성에 영향을 미치는 요인들에 대해서는 집행조직의 구조적 요인, 조직 내 사업 수행 담당자의 요인, 이들에 의한 조직의 사업 관련한 집행활동 등으로 구분할 수 있다. 본 연구에서는 이러한 노인일자리사업 효과성에 영향을 미치는 수행기관의 요인에 대해 탐색하기 위하여 아래와 같은 연구모형을 제시, 수행기관 특성 및 사업 효과성관련 변수들의 관계에 대해 분석

하고자 한다.

[그림 4] 연구모형



#### (1) 수행기관의 조직구조요인

우선 집행조직의 구조적 요인은 조직의 특성(organizational characteristics), 조직문화(organizational culture), 기관 분위기(organizational climate) 등의 정의에서 나타난 것처럼 조직의 의사결정 구조, 조직 내 리더십, 조직의 규모 등 조직에 소속된 담당자가 업무에 몰입하여 업무수행을 원활하게 할 수 있게 하는 조직의 일반적 특성으로 정의될 수 있다. 일자리사업의 선행연구에서 나타난 것처럼 노인일자리사업의 조직요인 역시 이러한 관점에서 일자리사업 수행기관의 조직구조가 일자리사업 담당자들이 업무에 몰입할 수 있도록 의사결정에서의 신속성 및 전문성을 확보할 수 있도록 구성되어있는지, 모호한 규정에 대한 기관의 규정이 존재하는지 등으로 구성될 수 있다. 이를 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 조직 형태는 노인일자리사업 사업 수행 담당자가 사업 수행에 있어 의사결정의 신속성 및 전문성을 확보할 수 있는 조직 구조를 보유하고 있는지를 의미한다. 즉, 조직에 소속된 담당자가 업무에 몰입, 집중

을 추구, 사업 참여자에 대한 활동을 수행함으로써 사업의 효과성을 증진시킬 수 있는 조직의 형태를 보유하고 있는지 여부로 정의될 수 있다. 노인일자리사업에서는 사업에의 집중도를 높일 수 있는 조직 형태를 추구하는지 여부는 노인일자리사업 전담인력의 보유여부 및 전담부서의 설치여부를 통해 측정할 수 있다. 노인일자리사업은 기관 내 다른 사업이 아닌 일자리사업 관련 업무만을 수행하는 전담인력에 대한 인건비를 지급하고 있는데, 2013년 기준 참여노인 136명당 1명의 전담인력 인건비를 예산에서 지원하고 있다. 이러한 전담인력들은 노인일자리사업의 업무만을 수행하기 때문에 전담인력이 존재하는 수행기관은 그렇지 않은 기관에 비해 상대적으로 담당자가 일자리사업에 몰입할 수 있는 구조를 가지게 된다고 할 수 있다. 또한 기관 내에 일자리사업을 담당하는 직원들에 대해 전담팀을 형성할 경우 일자리사업 관련 의사결정에 있어 보다 집중화되고 신속한 결정을 가능하게 한다. 따라서 본 연구는 일자리사업 전담팀의 보유여부 및 전담인력의 보유여부를 수행기관 조직형태의 구성요소로 한다.

둘째, 업무량(workload)은 사업 담당자가 담당하고 있는 사례의 수로 정의될 수 있다. 이는 일자리사업 담당자가 참여노인 개인에게 얼마나 집중할 수 있는 환경인지를 간접적으로 측정하는 요인으로 활용될 수 있다. 담당자 한 사람이 많은 수의 일자리 및 참여자를 관리하게 되는 것은 참여노인 개인의 관점에서는 담당자의 관심을 받을 기회가 적어짐을 의미한다. 일자리사업 담당자의 수 역시 이러한 관점에서 파악될 수 있다. 즉, 일자리사업 담당자의 절대적인 수 및 상대적 개념인 사업량 대비 담당자의 수를 통해 수행 인력이 참여노인 개인에 대해 집중화된 서비스를 제공할 수 있는 환경이 구성되어 있는지를 확인할 수 있다.

마지막으로 규정 및 지침의 명확화는 노인일자리사업 업무 관련한 기관 내부의 공식화된 혹은 비공식적인 지침 혹은 규정의 구체화 정도로 정의될 수 있다. 규정 및 지침의 명확성 정도는 업무의 신속성과 정확성이라는 측면에서 업무 수행의 집중에 영향을 미친다. 즉, 업무에 관한 규

정이 명확할 경우 보다 집중화된 서비스를 제공함과 동시에 업무 수행에 있어 시행착오를 줄여 같은 자원을 활용하더라도 업무성과를 보다 증진시킬 수 있다. 노인일자리사업의 경우 공통적으로 제공되는 업무의 규정, 즉 사업지침이 실제 업무를 수행하는데 있어 구체적으로 제시되어있다고 보기 어렵다. 사업지침은 사업유형별로 사업의 목적 및 집행방법이 상이한데도 불구하고 동일한 사업 지침을 활용하기 때문에 발생하는 모호성과 사업단별로 상이한 집행환경에 놓여있으나 사업 지침이 이러한 모든 경우를 반영하기 어렵다는 점에서의 모호성이 내재되어 있기 때문에 지침 자체가 구체적으로 제시되고 있지 못한 실정이다. 따라서 이러한 지침을 활용하여 사업을 집행하는 수행기관은 그간 조직의 경험을 바탕으로 한 조직학습의 산물인 표준운영절차(SOP)를 가지는 경우가 많다. 이러한 표준운영절차는 명문화되어 존재할 수도 있지만 기존의 사업 집행 관련 서류 및 기존 담당자로부터 전해지는 업무관련 정보의 형태로도 존재할 수 있다. 즉, 조직 내 업무규정의 보유여부 혹은 조직 내 표준운영절차의 존재여부는 기관의 규정에 대한 구성요소가 된다. 다만 본 연구에 활용되는 양적연구자료를 통해서서는 이의 효과를 측정할 수 없는바, 기관 관계자와의 면담 자료를 통해 간접적으로 추정하고자 한다.

## (2) 조직의 자원

노인일자리사업 역시 사업의 원활한 운영을 위해서는 다양한 자원이 필요하다. 이러한 자원은 크게 인적자원, 물적자원, 정치적 자원 등을 포함한다. 아래에서는 이러한 자원의 각 요소에 대해 보다 자세하게 기술하고자 한다.

첫째, 기관이 보유한 인적자원은 사업을 수행하는 인력의 특성으로 정의될 수 있다. 즉, 여기에서 말하는 인적자원은 일자리사업 담당 수행인력의 전문성, 성향, 조직에 대한 태도 등 개인의 특성을 의미하는 것으로, 앞서 언급한 전담인력의 유무 등 담당 인력과 관련한 구조적 특성과

는 차이가 있다. 각 수행기관의 담당자는 참여 노인과 직접 접촉하여 서비스를 제공하고, 참여자가 직면한 일자리사업 현장에이 환경 및 상황에 맞는 서비스를 전달하는 역할을 수행하게 된다. 따라서 기관 담당인력들은 모호한 사업의 내용을 구체적인 형태로 전환하는 역할을 수행하기 때문에 이들의 행위는 사업 효과성에 직접적인 영향을 미칠 수 있고, 이 과정에서 담당자 개인의 전문성 및 담당자의 성향 등 개인적 특성은 사업 효과성에 있어 매개변수 혹은 조절변수로서 기능한다고 볼 수 있는 것이다.

선행연구들에 나타난 인적자원 관련 요인들은 담당자의 전문성 정도, 담당자의 성향 및 담당자의 업무 관련 혹은 조직관련 인지정도로 구분될 수 있다. 우선 담당자의 전문성은 업무 수행에 필요한 지식 및 기술의 보유여부로 표현될 수 있는데, 여기에는 전문 자격의 보유여부, 업무 수행관련 교육훈련 이수, 업무관련 경력 등이 포함될 수 있다. 다음으로 담당자의 성향 및 업무와 조직관련 인지의 정도는 집행담당자가 가지는 사업, 직무 및 대상자에 대한 인식 및 성향이라고 할 수 있다. 선행연구들에서는 집행 담당자가 가지는 정책에 대한 인식, 수용정도 및 업무와 클라이언트에 대한 인지 정도가 높을수록 사업 효과성이 증진된다고 보았다. 또한 조직의 몰입 및 직무에 대한 만족 등의 향상 역시 사업의 효과성을 증진시키는 중요한 요소라고 보았다.

선행연구에서 나타난 요인들을 바탕으로 본 연구에서는 노인일자리사업 수행기관 담당자의 인적자원 관련 요인들을 ① 노인일자리사업 관련 교육의 이수여부, ② 담당 역할 특성의 인지, 과업특성 관련 인지 및 조직몰입 ③ 일자리사업에 대한 집행 담당자의 인지 요소를 통해 분석을 수행하고자 한다.

다음으로 기관이 가진 물적 자원은 사업을 수행하는데 사용할 수 있는 조직의 물리적 자원으로 정의할 수 있다. 노인일자리사업에서 가장 대표적인 물적 자원으로는 정부에서 지원되는 보조금 및 기관 자체의 예산이 된다. 정부의 보조금은 일자리사업 수행에 필요한 운영비 및 인건비 지

원금을 의미하고, 기관 자체의 예산은 기관에서 마련하는 일자리사업 관련 추가예산의 정도를 의미하는 것으로, 일자리사업 수행에 필요한 부대비용 및 인건비 지원금 등이 해당될 수 있다. 정부지원금의 경우 일자리사업의 사업량에 비례하여 제공되는 것으로 수행기관의 사업량을 토대로 추정이 가능하지만 정확한 규모를 알기는 어렵고, 기관 자체의 예산의 경우 현재 확보된 자료를 통해서만 확인하기 어려운바, 양적 자료의 분석에서는 제외하고자 한다.

마지막으로 기관이 가진 정치적 자원은 조직을 둘러싼 주변 환경의 지원 및 조직 내부의 관심, 기관간 네트워크 등으로 정의될 수 있다. 노인 일자리사업의 경우 역시 수행기관과 수요처, 지자체 등의 협력정도 등 기관간 공식 혹은 비공식적 네트워크가 사업 수행에 있어 중요한 영향요인이 될 수 있다. 부족한 자원 및 모호한 규정 하에서 업무를 수행하는 집행 담당자의 업무환경에서는 이러한 네트워크가 업무 효율성의 증진에 있어 중요한 요인이 될 수 있기 때문이다. 하지만 본 연구에서 활용하는 자료에는 지자체와의 협조정도 등에 있어 특정 수행기관의 응답이 배제된바, 적절한 분석을 수행하기 어려울 것으로 판단, 분석에서 배제하였다. 또한 다만 주민들의 인식 정도는 응답 자료를 통한 분석이 용이하지 않은바, 인터뷰 자료를 토대로 효과성에 대한 추정을 하고자 한다. 조직 내부의 관심은 크게 조직 구성원의 관심과 기관장의 관심으로 구분될 수 있는데, 조직원, 즉 노인일자리사업 담당자의 관심은 앞서 인적자원 특성에서 측정된 바, 기관의 자원에서는 분석이 배제된다. 따라서 조직 내부의 관심은 조직의 최고의사결정자인 기관장의 관심 정도를 통해 분석하고자 한다.

### (3) 조직의 활동

서비스 제공과 관련한 집행조직의 활동은 앞선 선행연구들에서 나타난 것처럼 서비스 수혜 대상자의 욕구를 반영하는 개별화된 서비스의 제공



및 집행관련 모니터링 활동으로 구분될 수 있다. 특히 일자리사업에서는 사업이 의도한 목적을 달성하게 하기 위한 모니터링 활동이 강조되고 있다.

노인일자리사업의 수행기관이 참여노인과 관련하여 수행하는 활동은 지역의 수요를 반영한 새로운 일자리의 발굴, 노인일자리사업 집행, 사후평가로 크게 구분될 수 있다. 이들 활동들은 모두 일자리사업 참여노인의 사업만족도 및 사업 효과성에 직간접적으로 영향을 미칠 수 있다. 이들 활동은 참여노인에 대해 직접적인 상호작용을 바탕으로 하는 활동과 그렇지 않은 활동으로 구분될 수 있다. 직접적인 상호작용을 바탕으로 하는 활동은 참여노인의 선발 및 배정을 시작으로 하는 집행활동의 전반을 의미하고, 나머지 신규 일자리 발굴 및 사후평가는 참여노인과의 직접적인 상호작용이 이루어지지 않는 활동으로 크게 구분될 수 있는 것이다. 개인 수준에서의 사업 효과성에는 이들 활동 모두 영향을 미칠 것으로 생각된다. 신규 일자리의 발굴은 양질의 일자리 발굴을 통한 사업의 질적 수준 향상 및 참여노인의 욕구에 보다 잘 반응할 수 있는 일자리를 구성할 수 있다는 측면에서, 사후평가는 사업의 집행결과의 환류(feedback)를 통해 사업을 개선할 수 있다는 측면에서 간접적으로 사업 효과성을 증진시킬 수 있으며, 집행에 관한 전반적인 활동들은 사업 참여노인과의 상호작용을 통해 직접적으로 사업의 효과성을 증진시킬 수 있기 때문이다. 이 중 본 연구에서는 참여노인의 사업 효과성에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 노인일자리사업의 집행활동이 사업 효과성에 미치는 영향에 대해 분석을 수행하고자 한다.

사업의 집행활동은 크게 참여노인의 선발 및 일자리 배정, 참여노인 교육, 사업 수행 과정에서 관리감독 및 근로의욕 향상 관련 서비스, 수요처 관리 등으로 구분될 수 있다. 이들 활동 중 참여노인 개인의 사업 효과성에 영향을 미치는 가장 큰 요인은 담당자와 사업 참여자의 상호작용을 통해 전달되는 서비스가 될 것이다. 사업 참여자의 선정 및 일자리 배정에서부터 사업 담당자와 사업 참여자의 상호작용이 시작되지만,

2016년부터 사업 참여자에 대해 시군구에서 일괄모집, 통합 선발로 전환됨에 따라 수행기관은 사업 참여자 선발의 역할을 수행하지 않는바, 이 활동에 대해서는 분석에서 제외하고자 한다. 또한 참여자 교육은 참여 노인들에 대해 사업 관련 인식의 제고 및 과업 수행에 있어 안전과 관련한 예방 차원에서 이루어지는 것으로, 참여 노인들에 대해 공통적으로 이루어지는 활동이기 때문에 그 차이(variation)가 나타난다고 보기 어려운바, 분석에서 제외하고자 한다. 따라서 본 연구에서는 사업의 집행과 관련하여 사업 활동 관련 참여노인에 대한 모니터링과 참여노인들에 대한 근로의욕 향상 관련 서비스를 기관의 활동으로 정의, 분석을 실시하고자 한다.

노인일자리사업 사업안내 등에 나타난 모니터링 및 근로의욕 향상 관련 서비스는 다음과 같이 구분 될 수 있다. 우선 모니터링 활동은 ① 실무자의 조회 및 종례, ② 활동일지 점검 ③ 활동 장소에 대한 담당자의 확인 ④ 실무자의 현장 방문으로 나눌 수 있다. 다음으로 근로의욕 향상 관련 서비스는 ① 정기적 1:1 상담, ② 집단간담회 등을 통한 고충상담 및 격려활동이 있으며, 사업 참여과정에서의 문제점 해결 등을 위한 관리활동인 수요처(수혜자) 간담회 활동으로 구분할 수 있다.

#### (4) 사업 효과성

노인일자리사업은 일을 통한 보충적 소득보장, 건강증진, 사회참여 증진 및 삶의 질 향상을 그 목적으로 한다. 앞서 선행연구들에서 나타난 것처럼 노인일자리사업은 이러한 목적에 대응하는 소득증진효과, 건강증진효과, 사회관계 증진효과 및 생활만족도, 삶의 질 증진효과를 보인다. 본 연구는 사업 참여로 인해 나타나는 참여노인 개인의 효과성의 증진에 영향을 미치는 수행기관의 특성을 파악하는 것을 그 목적으로 하는바, 노인일자리사업이 가지는 사업효과성을 사업 참여로 인해 나타나는 소득증진, 건강증진 및 사회관계 증진, 삶의 질 증진으로 하며, 이는 각각 주

관적 소득상태, 주관적 건강상태, 사회관계 만족도 및 삶의 질(생활만족도)을 통해 확인하고자 한다.

#### (5) 사업 유형별 효과성의 차이

노인일자리사업은 그 사업유형에 따라 사업 운영에 있어 차이를 보이고 있다. 사회공헌형 사업의 경우 일자리가 공공에 의해 제공되는 일자리로, 참여 노인의 인건비와 부대경비 전액이 사업 예산에서 지원된다. 이에 반해 시장진입형 일자리는 민간 시장에 존재하고 있는 여타의 기업 및 인력들과 경쟁을 통해 사업을 수행하는 일자리로, 기업 등 노인인력 활용업체에서 인건비를 지급하고 노인일자리사업 예산에서는 부대경비만 지원되는 일자리를 의미한다.

이 두 사업은 단순히 예산의 지원범위 및 인건비의 재원, 일자리의 소재지에 대한 차이만 존재하는 것은 아니다. 민간과의 경쟁을 통해 수익을 창출해야 하는 시장진입형 일자리사업과 사회공헌형 일자리사업은 참여노인의 인력구성(인적자본), 사업 운영을 위해 필요시 되는 수행기관의 역할 등에 있어서의 차이 역시 나타나고 있다. 시장진입형 일자리사업의 참여자들은 상대적으로 사회공헌형 일자리사업 참여노인에 비해 인적자원 수준이 높고, 일자리사업 참여가 연중 가능하며, 일의 강도가 높다는 특성을 지니고 있고, 제조 및 판매 활동 등을 통해 시장과 경쟁해야 한다는 측면에서 수행기관이 관리 감독 및 참여노인에 대한 조언, 판로개척 등 더욱 많은 측면에서의 활동을 수행하여야 한다. 즉, 두 사업은 사업의 운영방식과 더불어 사업 참여노인의 구성 특성의 차이가 나타나고 있고, 사업 운영에 있어서 수행기관이 담당해야 하는 활동의 차이 역시 존재한다.

이처럼 사회공헌형 노인일자리사업과 시장진입형 노인일자리사업은 뚜렷한 차이를 보이고 있는바, 사업의 효과성의 증진을 위한 수행기관의 특성 역시 차이를 보일 것으로 기대된다. 따라서 본 연구에서는 노인일

자리사업을 크게 사회공헌형과 시장진입형으로 구분, 각 하위그룹에 대한 분석을 수행하고자 한다.

## (6) 변수들간의 관계

선행연구들에서 나타난 것처럼 조직의 구조는 직접 혹은 간접적으로 사업 효과성에 영향을 미치게 된다. 특히 조직의 구조는 집중화된 업무 환경을 조성한다는 측면에서 서비스 효과성에 직간접적으로 영향을 미치게 하는데, 집중화된 업무수행 환경은 조직의 구성원들로 하여금 업무수행의 효율성을 증진시켜 제공되는 서비스의 질적 수준을 향상시켜 사업 효과성을 증진시키는 매개변수 혹은 조절변수로서 기능하기도 한다.

조직의 자원은 조직의 활동에 직접적인 영향을 미친다. 즉, 서비스 제공 활동을 하는 담당 인력의 지식과 기술이 풍부할수록, 조직이 제공하는 자원의 부족이 적을수록 전달되는 서비스의 질적 수준이 향상되고 결과적으로 서비스 효과성이 증진될 수 있다.

노인일자리사업에서도 이들 요인들의 관계는 유사한 방향으로 나타날 수 있다. 노인일자리사업을 담당하는 인력들이 업무 수행에 집중할 수 있는 환경이 조성될 경우 이러한 업무수행환경은 담당자의 업무수행 효율성을 증가시킨다. 또한 사업을 수행하는데 있어 적극성과 의지를 가진, 충분한 전문지식과 기술을 가진 인력들이 서비스를 제공할 때, 이에 대해 기관의 관심 등 내부적 지지가 제공될 경우 질적으로 보다 우수한 조직의 활동을 야기할 수 있어 참여노인의 사업 효과성을 증진시킬 수 있을 것이다.

## 2. 연구가설의 설정

본 연구는 노인일자리사업 수행기관의 특성이 사업 효과성에 미치는 영향에 대해 확인하는 것을 그 목적으로 한다. 따라서 본 연구에서는 사

업 수행기관의 조직 특성들이 사업 효과성에 미치는 영향을 분석하기 위하여 다음과 같은 가설들을 설정하고자 한다.

서비스 전달에 있어 집행담당자가 업무에 집중할 수 있는 조직구조를 보이는 것은 사업의 효과성 증진에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 선행 연구들에서 나타난 것처럼 집행 담당자가 신속한 의사결정을 할 수 있는 전담조직 및 전담인력이라는 조직의 구조가 있을 때, 해당 업무 이외의 기타 업무를 수행하는 비중이 적어 담당인력의 재량, 정형화, 집중화 등을 야기하여 사업 효과성을 증진시키는 행위를 야기할 수 있는 것이다(백학영, 김경휘, 2013; Yoo et al. 2007). 또한 집행 담당자 한 사람이 담당해야 하는 사례수가 증가하는, 즉 업무량이 많을수록 사업에 대한 집중도가 저하, 사업 효과성이 저하될 수 있다(김영태, 2013; Bloom et al. 2001). 특히 부족한 자원, 부족한 인력에 의해 수행된다는 비판이 제기되는 노인일자리사업에 있어 규정의 불명확화는 담당자가 업무를 수행하는데 있어 상대적으로 많은 에너지의 소모를 요구하고, 이는 집행 담당자의 소진(burn-out)으로 연결될 수 있는바, 조직 내의 공식적 혹은 비공식적인 업무관련 정보 및 규정 등의 존재 역시 사업 효과성에 영향을 미칠 수 있다(Yoo et al. 2007). 따라서 이러한 조직구조의 특성이 사업의 효과성에 영향을 미치는지를 확인하기 위하여 본 연구는 다음과 같은 연구가설을 제시하였다.

**가설 1. 노인일자리사업 수행기관의 조직구조 특성은 일자리사업 참여자의 사업 효과성 차이를 야기할 것이다.**

가설 1-1. 노인일자리사업 수행기관 내의 전담인력 보유 및 전담조직 보유는 참여자의 효과성을 증진시킬 것이다.

가설 1-2. 일자리사업 수행기관 내 직원의 수 및 1인당 담당 일자리사업의 수는 일자리사업 효과성에 영향을 미칠 것이다.

가설 1-3. 일자리사업 수행기관의 조직 내부의 표준운영절차(SOP)가 존재하는 경우 사업 효과성이 증진될 것이다.

사업의 집행에 있어 영향을 미치는 또 다른 조직의 요인으로 조직의 자원이 있다. 조직이 보유한 자원은 크게 인적, 물적, 정치적 자원으로 구분될 수 있다. 이 중 복지서비스의 집행에 있어서는 서비스를 전달하는 집행 담당자의 인적자원이 특히 중요한 요인으로 언급되는데, 이는 서비스 특성상 대상자와의 상호작용을 통해, 사람에 의해 구체적 형태로 전달되기 때문이다. 노인일자리아업 역시 일자리를 위한 사업이라는 특성과 더불어 복지적 성격을 지니고 있기 때문에 서비스 전달자인 수행기관의 담당인력 특성이 중요한 요인으로 작용할 수 있다. 선행연구에서 나타난 것처럼 사업 담당자의 전문성이 높을 때, 사업 담당자가 자신의 역할에 대해 명확하게 인지하고 자신의 조직에 대한 몰입이 높을 때, 사업 담당자가 사업 대상자에 대해 긍정적인 인식을 가질 때 이들에 의해 제공되는 서비스의 질적 수준이 향상되어 사업 효과성이 증진될 수 있다. 또한 기관 내부의 정치적 자원 역시 조직에 의해 전달되는 서비스 질에 영향을 미친다. 이러한 기관 내부의 정치적 자원 중 가장 중요한 요인이 최종 의사결정자인 기관장의 관심 및 의지라고 할 수 있는데, 사업에 대한 기관장의 관심과 의지가 높을 경우 자원이 해당 사업에 우선적으로 배분될 수 있고, 사업의 발전을 위한 노력이 이루어질 수 있다. 이러한 집행기관의 자원이 사업 효과성에 미치는 영향을 분석하기 위하여 본 연구는 다음과 같은 연구가설을 제시하였다.

## **가설 2. 수행기관이 보유한 자원의 특성은 참여자의 사업 효과성 차이를 야기할 것이다.**

가설 2-1. 집행인력의 전문성 향상을 위한 노력은 참여노인의 사업 효과성을 증진시킬 것이다.

가설 2-2. 집행인력의 업무 및 조직관련 인지(역할특성, 과업특성, 조직몰입) 정도가 증가할수록 참여자의 사업 효과성은 증가될 것이다.

가설 2-3. 일자리사업에 대한 집행 인력의 긍정적 인식은 참여노인의 사업 효과성을 증진시킬 것이다.

가설 2-4. 사업에 대해 수행기관 기관장이 가지는 관심정도가 증가할수록 참여노인의 사업 효과성은 증가될 것이다.

수행기관 조직 및 수행기관이 보유한 자원의 차이는 직접적으로 사업 효과성에 영향을 미칠 수도 있지만, 대개는 수행기관이 행하는 활동에 영향을 미치고, 참여자를 대상으로 하는 이러한 사업 활동은 직접적으로 참여자에게 영향을 미쳐 사업 효과성의 변화를 야기할 수 있다.

노인일자리사업 집행 담당자들은 사업 참여노인의 모집, 선발의 업무와 함께 사업에 대한 사후관리 활동들을 수행한다. 이는 크게 사업 참여자에 대한 관리활동과 이들에 대한 복지서비스, 수요처에 대한 관리활동으로 구분될 수 있다.

집행과정에서의 모니터링은 사업이 의도한 바를 잘 집행하고 있는지, 집행에 어려움이 있다면 어떠한 점이 문제점으로 작용하고 있는지 등에 대한 정보를 제공하여 성공적인 정책집행을 유도하는 중요한 요소로 작용할 수 있다(이석원 외, 2010; Bloom et al. 2001). 노인일자리사업 역시 참여자가 근로활동을 수행하는 과정에서 어떠한 어려움이 있는지를 점검함으로써 업무 수행에 있어 장애물을 제거, 일자리사업 효과성을 증진시킬 수 있다. 이를 위해 일자리사업 수행기관은 조회 및 종례, 활동일지의 점검, 수요처에 대한 담당자의 확인 및 현장방문 등의 활동을 수행하고 있다. 따라서 이러한 모니터링이 활동에 대한 평가로 작용하여 참여자에게 불이익을 제공하는 것이 아니라 활동에 대한 정보를 제공하게 하는 기능으로 작용한다면 이러한 점검활동을 수행할 경우 사업의 효과성은 증진될 것이다. 하지만 이들 점검활동이 지나치게 빈번하게 수행되면 참여자는 모니터링 활동을 감시 등 부정적인 것으로 인지, 사업의 효과성을 저하시킬 수 있다(Bloom et al. 2001).

모니터링 활동을 통해 얻는 정보뿐만 아니라 사업 담당자가 제공하는

면담 역시 사업의 효과성에 영향을 미칠 수 있다(권용신, 김태진, 2010; 이상록, 진재문, 2003). 활동일지 및 조회, 종례 활동 등은 정보의 제공 목적도 있지만 참여자의 활동에 대해 관리 감독하는 역할이 보다 강화되어 심도 있는 정보를 제공하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다(이석원 외, 2010). 이에 노인일자리사업 수행기관에서는 참여자와의 1:1 면담, 집단 간담회 등을 통한 고충상담 및 격려 활동을 수행하고 있다. 따라서 이러한 활동이 잘 수행된다면, 그리고 보다 자주 수행되어 일자리사업 참여자의 요구 등이 보다 사업에 잘 환류 된다면 일자리사업 참여의 효과는 증진될 것으로 기대된다.

따라서 이를 확인하기 위해 본 연구는 다음과 같은 연구가설을 제시하고자 한다.

### **가설 3. 수행기관의 사업관련 활동은 사업 참여자의 사업 효과성에 영향을 미칠 것이다.**

가설 3-1. 수행기관이 실시하는 모니터링 활동(조회 및 종례, 활동일지 점검, 활동장소에 대한 담당자 확인, 실무자 현장방문)은 참여노인에 대한 사업 효과성을 증진시킬 것이다.

가설 3-2. 수행기관이 실시하는 근로의욕 향상 및 관련 서비스 제공 활동(1:1 상담, 집단간담회)은 참여노인에 대한 사업 효과성을 증진시킬 것이다.

가설 3-3. 수행기관이 수요처(수혜자)를 대상으로 하는 간담회 활동은 참여노인에 대한 사업 효과성을 증진시킬 것이다.

노인일자리사업은 그 사업유형에 따라 참여노인의 특성이 상이하고, 일자리사업을 집행하고 있는 수행기관 역시 상이한 역할이 기대될 것이다. 특히 2015년부터는 노인일자리사업이 노인사회활동지원사업으로 명칭을 변경하면서 일자리사업을 공익활동형 사업과 취업 및 창업형 사업으로 개편하는 움직임이 있었다. 이러한 사업내용의 차이는 일자리사업



운영에 있어 담당자의 역할이 상이하게 작용할 것이고, 따라서 사업유형별로 집행과 관련한 어떠한 특성이 보다 영향을 미치는지에 대해 확인할 필요가 있다. 이에 본 연구는 다음과 같은 연구가설을 제시하고자 한다.

**가설 4. 노인일자리사업 사업유형(사회공헌형 VS 시장진입형)별로 일자리사업 효과성에 영향을 미치는 집행관련 특성은 상이할 것이다.**

## 제2절 연구설계

### 1. 연구방법

본 연구는 노인일자리사업 집행조직인 수행기관의 특성이 사업 참여자의 사업 효과에 미치는 영향을 분석하는 것을 그 목적으로 한다. 이를 위해 본 연구는 2차 자료를 통한 양적자료의 분석과 함께 관련자에 대한 집단면접조사(Focus Group Interview: FGI)의 방법을 활용하여 연구를 수행하고자 한다.

우선 양적 자료의 분석은 사업 수행기관에 대한 자료, 사업 참여노인에 대한 자료를 분석하여 사업 참여효과에 영향을 미치는 수행기관 특성에 대해 분석하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 노인일자리사업 수행기관 관련 조사 자료와 사업 참여자 관련 조사 자료를 모두 활용할 수 있는 “2013년도 노인일자리사업 실태조사” 자료를 활용하고자 한다.

노인일자리사업의 경우 사업의 집행기관의 특성 등이 사업의 효과성에 미치는 영향에 대한 연구가 부족한바, 2차 자료의 분석 결과에 대한 충분한 설명을 할 수 있는 자료가 부족한 실정이다. 또한 2차 자료는 본 연구를 위해 구성된 자료가 아니기 때문에 본 연구에서 설정한 연구모형 및 가설에 대한 검증을 하는데 있어 한계를 가질 수밖에 없다. 따라서 이러한 점들을 보완하기 위하여 본 연구에서는 수행기관 관계자들에 대한 집단면접조사방식을 활용하고자 한다.

### 2. 연구설계

#### (1) 수행기관별 효과성 차이의 검증을 위한 전략

앞서 살펴본 것처럼 사업의 집행기관에 따라 전달된 서비스의 효과성

은 상이하게 나타난다. 노인일자리사업 역시 사업의 사업의 운영을 담당하고 있는 수행기관에 따라 참여노인에게 상이한 영향을 미칠 것으로 기대된다. 즉, 처리(treatment)에 대해 상이한 군집들(clusters)간 효과의 차이가 나타난다는 것이다. 이를 Heterogeneity of Treatment Effect(HTE)라고 한다.

HTE는 크게 사업의 영향을 받는 군집(clusters)들 혹은 성별, 연령별 등 특정 조건을 기준으로 하는 하위그룹(Subgroups)에서의 효과성의 차이가 나타남을 의미한다. 유사한 조건에서 상이한 결론이 도출되는 것은 효과성 평가(impact evaluation) 결과의 맥락의 의존성(context dependence) 때문이다. 즉, 환경 등의 맥락 변수(context variables)가 처리효과(treatment effects)에 영향을 미치는 경우 각 집단에 대해 이들 효과의 차이가 발생하게 된다는 것이다(Vivalt, 2015).

정책 집행에 있어 하위 그룹간 이질성이 존재, 사업 효과가 상이하게 나타남에도 불구하고 이를 반영하지 않은 연구 설계를 할 경우 하위 수준의 통제변수의 coefficient가 집단간 차이가 없다는 기존 가정을 고수한 채 분석을 수행하게 되고(invariant coefficients assumption), 이는 결국 효율성의 손실(efficiency loss)을 발생시키게 된다(Krull & MacKinnon, 2001). 특히 군집 혹은 하위그룹의 수가 적을 경우 이러한 효율성 손실은 커지는 경향을 보인다. 따라서 효과성 평가에 있어 집단간 효과성 차이에 대해 고려하지 않고 집단 평균효과(Average treatment effect)를 통해 효과성을 추정할 경우 일반화의 가능성을 저해하는 요인으로 작용하게 된다(Vivalt, 2015).

사회과학 연구에서 특히 이러한 집단간 이질성(Heterogeneity)을 반영하는 것은 매우 중요하다. 집행 현장의 특수성으로 인해 발생하는 맥락(context)의 차이는 결국 효과의 차이를 야기하게 되고, 따라서 이를 반영하는 연구를 수행하는 것이 보다 정확한 사업의 효과성의 추정을 용이하게 하기 때문이다(Bloom et al. 2001).

수행기관과 같이 사업 수행관련 집단의 요소들이 사업 효과성에 미치

는 영향에 대해 분석하는 것 역시 이러한 집단간 이질성에 대해 고려할 필요가 있다. 노인일자리사업을 운영하고 있는 수행기관들은 각기 상이한 기관의 목표가 존재하고, 이에 따라 기관 내에서 사업의 중요성 정도가 차이날 수 있는 등 기관을 둘러싼 다양한 맥락과 관련한 변수들은 결국 기관의 사업 집행과정에 영향을 미쳐 상이한 사업효과를 도출할 수 있기 때문이다. 자활이나 장애인일자리사업 등 취약계층을 위한 정부의 일자리사업 효과성을 분석하는 연구들은 이러한 특성을 고려, 사업 수행기관의 영향을 반영하는 연구들이 수행되고 있다(이영철, 김소정, 2009; 임정기, 2006)

하지만 노인일자리사업의 효과성 연구에 있어서는 이러한 고려가 이루어지고 있지 않고 있다. 노인일자리사업 관련 연구들 중 집행조직 관련요인이 미치는 효과를 분석한 연구들이 부족한 까닭도 있으나, 기본적으로 집단별로 영향의 차이가 있음을 가정하고 분석한 연구는 존재하지 않는다. 또한 집단수준이 자료와 개인수준의 자료를 동일한 횡단면상에 두고 분석을 수행할 경우 생태적 오류(ecological error)를 범할 수 있다. 따라서 수행기관별 효과성 차이를 무시, 수행기관의 특성이 사업에 참여한 개인의 사업 효과성에 미치는 영향을 연구함에 있어 수행기관 관련 자료와 개인의 사업 관련 자료들을 동일한 선상에 두고 분석을 수행할 경우 불편추정치(unbiased estimator)를 구할 수 없다.

따라서 본 연구는 이를 해결하기 위하여 위계선형모형(Hierarchical Linear Model)을 활용하여 분석을 수행하고자 한다. 같은 맥락의 단위 혹은 군집에 속한 관측치(observation)들은 무작위(random)적으로 추출된 관측치들에 비해 유사성을 가지는 경향이 있고, 이는 전통적인 회귀분석이 독립성 가정을 위배하는 것이 되어 추정의 오류가 발생하게 되기 때문에 이들 두 자료에 대해 위계적 구조를 반영, 분석을 수행하는 것이 보다 바람직하다(Krull & MacKinnon, 2001).

## (2) 사업 효과성 추정 전략

프로그램의 효과성(impact)은 프로그램 집행 결과로부터 도출된 산출물(output)이 환경과 반응하여 나타나는 결과상황을 의미한다. 산출물(output)의 경우 프로그램이 논리모형을 통해 인과관계의 체인으로 잘 연결된 유기적인 프로그램이라면 프로그램이 계획된 대로 집행이 이루어졌을 때 어떠한 결과가 도출될지에 대해 예측이 가능함과 동시에 프로그램 기획자 혹은 집행자에 의해 통제가 가능하다는 특성을 가진다. 이에 반해 효과(impact)는 프로그램 결과가 환경과 반응하여 나타나는, 파생되어 나타나는 결과이기 때문에 프로그램의 기획자 혹은 집행자의 예측 및 통제범위 밖에 존재하게 된다.

사업에 대한 평가를 수행할 때에도 이들 산출과 효과는 상이한 점을 보인다. 프로그램 산출물에 대한 평가는 프로그램의 집행으로 인해 나타난 결과가 어느 정도인지 그 1차적인 산출에 대한 정도를 측정하는 방향으로 수행되는 반면 효과의 경우 프로그램이 존재하지 않았을 때 발생되리라 기대되는 효과(counterfactual effect)에 대해 주의를 기울여야 한다. 따라서 사업의 효과성(impact)을 측정하는 경우 사업으로 인해 발생되었다고 추정되는 결과(outcome)에 대응적 사실(counterfactual effect)을 제외한 효과, 즉 순효과(net effect)의 개념을 사용하여 측정하게 된다.

노인일자리사업의 효과성을 측정함에 있어서도 동일한 논리가 적용된다. 즉, 사업 참여의 효과를 측정함에 있어 사업의 참여로 인해 발생되었다 기대되는 사업의 효과에 사업에 참여하지 않았더라도 자연히 발생하게 되었을 결과상황을 제외하여야 사업의 순효과를 측정할 수 있다는 것이다.

하지만 사업 참여자들을 대상으로 사업에 참여하지 않았더라도 나타나리라 기대되는 사업의 효과, 즉 대응적 사실(counterfactual effect)을 제외하는 것은 불가능하다. 이에 일반적으로 사업의 효과성을 측정함에 있어서는 사업 참여자 집단에 대한 비교집단(comparison group)을 구성,

이들을 중심으로 사업에 참여하지 않았을 때 발생하였으리라 기대되는 대응적 사실을 추정, 사업의 효과(impact)를 확인한다.

노인일자리사업의 경우 그 대상자가 신체활동이 가능한 저소득 노인으로 규정된바, 일반 노인을 사업 참여자 집단에 대한 비교집단으로 설정할 경우 부적절한 비교집단의 구성으로 인한 추정치의 편의(bias)가 발생하게 된다. 이처럼 사업 참여에 있어 특정 조건이 설정되어 있는 경우 사업 참여집단의 선발단계에서 가장 마지막 단계에서 탈락한 사람들 중에서 표본을 추출, 비교집단을 구성하는 것이 사업집단과 가장 동질적인 비교집단을 구성하는 전략으로 사용되곤 한다. 따라서 본 연구에서도 사업 참여노인에 대한 비교집단으로 노인일자리사업 참여에 대한 자격요건을 모두 갖추었으나 일자리 부족 등의 사유로 현재 사업에 참여하지 않고 기다리고 있는 대기자를 활용, 사업에 영향을 받지 않았다고 하더라도 자연스럽게 나타나는 프로그램 효과성 관련 요인들의 값과 사업 참여집단의 프로그램 효과성 값을 비교, 사업의 효과성을 추정하고자 한다.

### 3. 연구에 활용되는 자료

본 연구는 자료의 분석을 통한 양적자료의 분석 및 대상집단에 대한 집단면접(focus group interview: FGI) 방법을 활용하여 연구가설을 검증하는 방법을 활용하고 있다. 따라서 연구에 활용되는 자료는 크게 사업참여기관 및 사업 참여자에 대한 양적자료와 사업 수행기관 관련 인터뷰 자료인 질적 자료의 두 부분으로 구성된다.

#### (1) 양적 자료의 구성

본 연구는 2013년도 노인일자리사업 실태조사 자료를 토대로 분석을 수행하고자 한다. 2013년도 노인일자리사업 실태조사는 노인일자리사업 운영실태를 분석하기 위한 기관 표본조사 및 일자리사업 참여노인의 특

성 및 욕구를 파악하기 위한 참여노인 실태조사로 구성되어있다.

기관실태조사 자료는 2013년도 당시 전체 노인일자리사업 수행기관 1,215개소 중 세종시 내 9개 기관 및 과거 일자리사업 수행에 대한 인지도를 측정하는데 어려움이 있는 2013년도 신규기관 61개소를 제외한 1,145개의 기관을 모집단으로 구성하였다. 표본의 추출은 모집단의 시도비율을 중심으로 할당하여 602개소를 표본으로 구성, 조사를 수행하였다.

참여노인 실태조사는 2013년도 5월 31일 기준 노인일자리사업 참여노인 전체인 234,867명을 모집단으로 구성, 사업유형별로 비례할당을 하였는데, 분석을 위하여 사업유형별로 최소 200표본을 할당하도록 하였다. 이와 함께 지역을 기준으로 시도별 지역규모를 중심으로 구성비에 따라 비례할당을 하였는데, 이 역시 지역을 중심으로 사업유형별로 최소 200표본을 할당하여 표본추출을 하였다. 표본추출은 무작위추출방법을 활용하였고, 이렇게 하여 총 2,022명의 표본을 구성, 조사를 수행하였다.

2013년도 노인일자리사업 참여조사에는 일자리사업 참여자 외에 참여대기자에 대해서도 동일한 조사를 수행, 대조군(control group)의 부재로 인해 연구 설계가 어려웠던 한계를 보완하고자 하였다. 대기자는 일자리사업에 참여하기를 희망하여 사업 신청을 하였고, 자격심사를 거쳐 적격자로 분류되었으나, 실제 사업에 참여하지 못하고 대기상태에 있는 노인들을 의미한다. 2013년도 노인일자리사업 실태조사에서는 이들 대기자 노인들 중 500명을 선별하여 사업 참여자에 대한 실태조사와 동일한 설문지에 응답하게 하여 미참여자에 대한 정보를 확보하고 있다.

이렇게 조사된 기관 실태조사자료, 참여자 및 미참여자 실태조사 자료는 사업이 수행되는 수행기관 번호를 기준으로 연결하여 사용하였다. 이때 기관 번호를 활용하여 연결할 수 없는 자료에 대해서는 분석에서 제외되었다. 따라서 분석에 활용된 자료는 수행기관 593개소, 사업 참여노인 1,388명 및 대기자 404명의 응답 값으로 구성하였다.

위계선형모형을 활용하기 위해서는 적절한 수의 표본수의 확보가 중요하다. 연구자들마다 얼마나 많은 수의 표본을 확보하여야 통계학적 파워

(power)를 가지는지에 대해서는 이견이 존재하나, 충분한 수의 표본을 통한 분석이 수행되어야 한다. 하지만 본 연구에서 활용하고자 하는 2013년도 노인일자리사업 실태조사 자료의 경우 수행기관의 표본수는 충분히 크게 분포하고 있으나, 기관별로 참여노인실태조사에 응답한 참여 노인들의 수가 현저히 적어 개별 기관단위의 수행기관 특성이 사업 효과에 미치는 영향을 분석하는 데에는 어려움이 따를 것으로 예상된다. 따라서 본 연구에서는 기관이 위치한 지역 및 수행기관의 유형을 중심으로 수행기관을 그룹화하여 분석을 수행하고자 하였다. 노인일자리사업은 지방위임사업으로 보건복지부가 전반적인 제도의 지원 역할을 수행하면 계획에 따른 수행 정도는 지방자치단체의 적극적인 의지나 노력에 따라 상이하게 나타나게 된다. 즉, 노인일자리사업에 대한 지방자치단체 장의 관심에 따라 사업의 예산, 인력 등 자원의 배분 등에의 차이가 발생할 수 있다. 따라서 노인일자리사업의 경우 기관이 속한 지역의 특성에 따라 상이하게 집행될 수밖에 없다. 또한 노인일자리사업 수행기관들은 기관에서의 노인일자리사업이 가지는 비중, 우선순위 등의 차이를 보이고, 수행기관들의 설치 목적의 차이가 나타난다는 점들을 미루어보았을 때, 기관의 사업유형에 따라 상이한 양상을 보일 수 있다. 따라서 각각의 개별 기관에 따른 사업 효과성의 차이도 존재하겠지만, 수행기관이 속한 지역 및 수행기관의 유형에 따라 구분, 그룹화 할 경우 조직 수준의 자료인 2 수준의 자료들이 개별적으로는 이질성을 가지는 동시에 이들 그룹 내의 참여노인들의 분포는 유사하게 구성될 수 있어 개별 수행기관단위로 분석을 실시하는 것보다 적절한 결과를 도출할 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 본 연구에서는 조직 수준의 자료를 각 지역 및 사업유형별로 그룹화하여 분석을 실시하고자 하였다.

## (2) 질적 자료의 구성

노인일자리사업 수행기관의 특성이 사업 효과성에 미치는 영향을 분석



하기 위해 본 연구에서는 수행기관의 집행 담당자 및 기관장에 대한 인터뷰 방식을 통해 자료를 수집, 분석에 활용하고자 한다.

면접조사는 수행기관 외부의 관점에서 전반적인 수행기관의 영향요인 등에 대해 확인하기 위하여 전반적인 집행관련 역동에 대한 정보를 제공할 수 있는 한국노인인력개발원, 수행기관 관리자 관점에서 집행에 영향을 미치는 수행기관 조직관련 특성의 영향을 설명해 줄 수 있는 기관장, 참여노인과 접촉, 실제 사업의 집행을 담당하는 전담인력을 대상으로 실시하였다. 수행기관의 기관장 대상 인터뷰는 기관의 주요 사업이 노인일자리사업인 시니어클럽과 노인일자리사업 수행기관들 중 일자리 수행비중이 높은 노인종합사회복지관의 기관장을 중심으로 실시되었다. 또한 일자리사업의 수행비중이 낮은 종합사회복지관 담당자와의 인터뷰를 통해 조직 구조 및 주요사업의 비중 차이에 따른 조직의 영향요인도 분석에 반영하고자 하였다. 또한 노인일자리사업은 지역에 따라 집행의 차이 및 참여노인 효과성의 차이가 나타날 수 있는바, 지역차이를 분석에 반영하기 위하여 각 기관의 위치를 기준으로 수도권 및 비수도권, 도시지역 및 비도시지역의 기관의 기관장 대상 인터뷰를 진행하였다. 이를 정리하면 다음과 같다.

〈표 2〉 면접대상자의 특성 및 인원

소속기관	참여자 직위 및 인원	기관의 위치
한국노인인력개발원	부장 2인 및 센터장 1인	
시니어클럽	기관장 6인	서울, 경북(비도시)
노인종합복지관	기관장 3인	전남, 전북, 서울
종합사회복지관	전담인력 1인	서울

면접조사의 내용은 다음과 같다. 우선 노인일자리사업을 총괄하고 있는 노인인력개발원 담당자와의 인터뷰를 통해 노인일자리사업 수행기관의 조직 자원과 관련한 정보를 수집하였다. 구체적으로 사업 평가결과의 환류와 수행기관의 자원분배 관련 정보 및 사업 운영에 있어 지역차이 및

기관간 차이를 야기하는 자원배분 관련 정보를 수집하였다. 이와 함께 시장형 사업의 효과성 관련 문제점에 대한 정보를 수집하였다.

노인일자리사업 수행기관의 기관장을 대상으로 하는 인터뷰에서는 조직의 최종 의사결정권자인 기관장의 관점에서, 조직의 전반적인 관점에서 조직의 구조적 요인, 조직 내 담당자의 요인 등이 사업 효과성에 미치는 영향 관련 정보를 수집하였다. 즉, 집행기관의 구조 및 역할분담, 기관장의 의지 등 비금전적 자원 및 금전적 자원의 제공, 사업 수행 담당자의 요인 등 수행기관 조직요인이 집행 성과에 미치는 영향에 대한 정보를 수집함으로써 조직 요인이 사업 효과성에 미치는 영향에 대한 정보를 수집하였다. 시니어클럽은 노인일자리사업 수행이 기관 업무 중 절대적인 비중을 차지하는 기관으로, 시장진입형 사업만을 보았을 때 전체 사업량의 과반수 이상의 사업을 운영하고 있다. 따라서 시니어클럽의 경우 사회공헌형 사업과 시장진입형 사업에 있어 각 사업유형에 대해 어떠한 조직요인이 사업 효과성에 영향을 미치는지에 대해 보다 집중하여 정보를 수집하였다. 또한 현재 시장형사업을 축소하고 있는 노인복지관에 대해서는 사회공헌형 활동에 영향을 미치는 조직관련 요인에 대한 정보를 획득함과 동시에 사회공헌형과 시장진입형 사업의 운영에 있어 집행관련 요인들이 상이한 영향을 미치는지, 사업 유형에 따라 어떤 요인들이 보다 큰 영향을 미치는지 등에 대해 조사하였다.

노인일자리사업의 효과성 증진을 위해서는 조직 요인들 중 집행담당 인력, 즉 전담인력 요인이 중요한 역할을 수행한다. 특히 사업에 명시된 조직의 활동 관련 요인들이 사업 참여노인의 효과성에 미치는 영향에 대해서는 직접 이들을 대면, 서비스를 전달하는 집행 담당자의 영향이 중요하다고 보는 바, 집행 담당인력에 대한 정보 및 이들의 활동관련 요인들이 사업 효과성에 미치는 영향에 대한 정보를 수집하였다. 이와 함께 본인이 속한 집행기관의 구조적 요인이 업무수행에 미치는 영향 및 사업 효과성에 미치는 영향에 관한 질문 역시 실시하였다.

이를 정리하면 다음과 같다.

〈표 3〉 면접의 내용

소속기관	조사내용
노인인력개발원	수행기관을 둘러싼 물질적·비물질적 자원배분 시장형 사업에 있어 사업 운영상의 문제점 등
시니어클럽	시장형 사업 수행에서의 집행요인 사업 효과성에 영향을 미치는 집행관련 요인 시장진입형 사업과 사회공헌형 사업 효과성에 영향을 미치는 집행기관 요소의 차이
노인종합복지관	수행기관 조직관련 요인들이 집행성과에 미치는 영향 일자리사업 집행인력 요인이 집행성과에 미치는 영향 기관의 비전과 노인일자리사업의 관계가 미치는 영향 시장진입형 사업과 사회공헌형 사업 효과성에 영향을 미치는 조직관련 요소의 차이
종합사회복지관	일자리사업 관련 업무가 사업 효과성에 미치는 영향 사업 담당자의 활동에 영향을 미치는 기관구조 관련 요인

#### 4. 분석모형 및 변수의 설정

##### (1) 분석모형

노인일자리사업은 수행기관에 의해 일자리사업 참여자의 선발 및 일자리 배정이 이루어지게 되면 사업 참여자들은 각자 수요처(수혜자)에서 활동을 수행하게 되고, 이 과정에서 수행기관 담당자는 사후관리 역할을 수행하게 된다. 이러한 구조 하에서 일자리사업 수행기관의 특성은 직간접적으로 수행기관의 사업 담당자에게 영향을 미치게 되고, 이들이 행하는 기관의 활동은 기관에 소속된 참여노인들에게 영향을 미쳐 사업의 효과성에 영향을 미치게 된다.

이처럼 조직의 특성 및 조직의 활동이 개인의 사업 효과에 영향을 미치는지를 확인하기 위해서는 조직수준의 자료와 개인수준의 자료를 함께 분석하는 것이 필요하다. 즉, 이들 자료는 조직수준의 자료에 개인수준의 자료가 포함되게 되는, 위계구조(hierarchical structure)를 가지는 데이터

가 된다. 이러한 위계구조를 가지는 데이터를 단층구조의 자료분석방법으로 분석을 수행하게 되면 오류가 발생하게 된다. 단층구조의 자료를 분석하는 대표적인 방법인 OLS 추정방법의 경우 각 표본들은 독립적으로 구성되어 잔차들 역시 독립성을 가진다고 가정한다. 하지만 위계구조를 가지는 자료의 경우 동일한 집단에서 추출된 표본들이 비교적 동질적이며, 서로 독립적이지 못한 구조를 가지게 된다. 이러한 까닭에 이들 자료를 OLS로 분석할 경우 기본 가정에 위배, 표준오차가 상당히 작아져 귀무가설을 기각할 확률이 매우 높아진다.

따라서 위계구조를 지니는 자료를 분석하기 위해서는 위계선형모형(hierarchical linear model: HLM) 방법을 활용하게 된다. 이 모형은 1수준의 하위 레벨의 자료와 2수준의 상위 레벨의 자료간의 관련성을 분석하는 모형이다. 본 연구의 자료 역시 이와 같은 위계적 구조를 보이고 있는바, 효과성 추정을 위해 위계선형모형을 활용하여 분석을 실시하고자 한다<sup>2)</sup>.

위계선형모형을 활용하여 본 연구는 다음과 같은 분석모형을 설정하고자 한다. 1수준의 모형은 개인수준의 자료를 활용하여 일자리사업 참여 여부 및 사업효과성에 영향을 미치는 변수를 투입, 사업의 효과성에 미치는 영향을 분석한다. 이를 수식으로 표현하면 아래와 같다.

---

2) 위계선형모형의 활용여부를 판단하기 위해서는 ICC 값을 확인하는 것이 필요하다. ICC 값은 전체 분산 중 집단간 차이에 의해 설명되는 분산량을 의미하는 것으로, 일반적으로 사회과학 분야의 경우 5~25%의 수준으로 나타나는 것이 보편적이다. 즉, ICC값이 지나치게 낮은 경우 2수준의 집단간 차이가 크지 않음을 의미하기 때문에, 이 경우 위계선형모형을 사용하는 타당성이 저해된다(이희연, 노승철, 2013). 본 연구의 경우 모든 모형에 대해 ICC 값이 5%를 상회하기 때문에 위계선형모형을 활용하여 사업의 효과성을 분석하고자 한다.

[Level 1]

$$y_{ji} = \alpha_j + \beta_j P_{ji} + \sum_k \delta_k CC_{kji} + \sum_k \gamma_k CC_{kji} P_{ji} + \epsilon_{ji}$$

$y_{ji}$  = j번째 수행기관에서 사업에 참여한 i번째 개인의 사업 성과변수

$P_{ji}$  = 노인일자리사업 참여여부

$CC_{kji}$  = 노인일자리사업 성과에 영향을 미치는 개인특성변수

다음으로 2수준 자료는 수행기관의 특성이 사업의 효과성에 미치는 영향에 대한 분석을 수행한다. 여기에서는 1수준의 분석에서 사업 참여에 따른 효과성 추정치에 수행기관 특성이 미치는 영향의 분석을 수행한다. 앞서 가설설정에서 언급한 것처럼 수행기관의 특성변수는 수행기관의 조직구조, 서비스 제공인력 특성 및 수행기관의 활동을 의미한다.

[Level 2]

$$\beta_j = \beta_0 + \sum_m \pi_m SC_{mj} + \sum_l \psi OC_{lj} + \sum_n \rho PC_{nj} + \mu_j$$

$SC_{mj}$  = j번째 수행기관이 제공하는 활동(서비스)

$OC_{lj}$  = j번째 수행기관 조직특성

$PC_{nj}$  = j번째 수행기관의 서비스 제공인력 특성

다음으로 본 연구는 이와 더불어 사업의 유형에 따라 어떠한 집행요소가 사업의 성과에 영향을 미치는지를 확인해 보고자 한다. 사업의 유형은 크게 수요처에서 일자리사업을 수행하고 정액의 활동비를 수령하는 공익형, 복지형, 교육형 사업과 급여, 근무시간이 일정하지 않고 취업 및

창업과 유사한 성격을 보이는 시장형 및 인력파견형으로 구분, 이들에 대한 하위그룹별 분석을 수행하고자 한다.

## (2) 변수의 구성

### 1) 독립변수: 일자리사업 수행기관의 특성

본 연구는 노인일자리사업의 수행기관 특성이 사업의 효과성에 미치는 영향을 분석하는 것으로, 조직의 특성 변수를 조직의 구조, 서비스 수행 담당인력의 특성, 조직의 활동으로 구분, 이들이 참여노인 개인의 사업 효과성에 미치는 영향에 대해 분석하고자 한다.

#### ① 조직구조

본 연구에서는 사업의 수행에 있어 담당자가 업무에 몰입하여 원활한 업무수행을 할 수 있는 환경을 언급하는 것으로, 본 연구에서는 일자리 사업에 집중할 수 있는 조직형태의 확보여부를 확인하기 위하여 일자리 사업 전담부서의 설치여부 및 전담인력의 보유여부를 통해 측정하고자 하였다. 또한 일자리사업 집행 담당자 1인당 담당 사례수 및 일자리사업 담당자의 수를 통해 일자리사업 담당자가 사업 참여자 개인에게 집중할 수 있는 환경이 조성되었는지를 확인하고자 한다. 다만 이 때 일자리사업 전담인력의 경우 2013년 기준 136명당 한명의 지원금이 제공되는바, 참여노인의 수와 기관의 전담인력 보유여부, 사업 담당자의 수는 상관관계를 가지게 된다. 따라서 기관의 일자리사업량을 통제하고자 한다.

명확한 업무에 대한 규정 역시 사업의 효과성에 영향을 미치는 요인이 라 할 수 있다. 노인일자리사업 역시 한국노인인력개발원에서 제공하고 있는 사업 안내라는 규정, 지침을 바탕으로 사업이 수행되는데, 이 사업 안내는 구체적 사업의 집행에 관한 내용이 아닌 전반적인 사업이 운영과

관련한 내용으로 각 기관이 사업을 수행할 때 구체적 행동지침이라고 보기는 어렵다. 따라서 전담인력의 효과성을 추정하기 위해 사업 수행기관들은 각 조직이 명문화된 혹은 문서화되지 않은 업무 관련 규정 및 사업 관련 정보의 보유여부가 미치는 영향을 분석하는 것 역시 수행되어야 하지만, 현재 보유하고 있는 양적 자료는 이러한 내용을 포함하고 있지 못하느바, 수행기관 관련 인터뷰 자료를 활용하여 분석을 수행하고자 하였다.

## ② 조직의 자원

조직의 자원은 조직이 해당 업무를 수행하는데 있어 사용되는 것으로, 인적, 물적, 정치적 자원으로 구분될 수 있다. 여기에서 인적자원은 담당인력의 전문성, 업무 및 조직관련 태도 및 사업 관련 인지정도를 통해 측정하고자 하였다. 담당자의 전문성은 일반적으로 전문 자격의 보유여부 등을 통해 측정하는데, 노인일자리사업 전담인력의 경우 사회복지사의 비중이 압도적으로 높은바, 전문성 향상을 위한 관련 교육훈련의 이수여부를 통해 사업 담당자의 전문성 정도를 측정하고자 한다.

담당자의 업무 및 조직관련 태도는 담당자가 인지하는 자신의 역할특성, 과업특성 및 조직의 몰입도를 의미한다. 여기에서 역할특성은 자신의 역할 및 역할의 범위에 대한 인지정도로, 이를 측정하는 5점 척도로 구성된 6개 문항<sup>3)</sup>의 평균값으로 변수를 구성하였다. 과업 특성은 사업 담당자의 업무가 필요로 하는 기술의 여부 및 이의 영향정도 등의 특성을 의미하는 것으로 이를 측정하기 위해 5점 척도로 구성된 4개의 문항<sup>4)</sup>의

3) 역할특성과 관련한 응답문항은 다음과 같은 6개의 문항에 대해 5점 척도로 구성된다. 응답 문항은 다음과 같다. ① 나는 나의 책임이 어디까지인지를 알고 있다 ② 나의 업무는 내가 교육 받는 것과 나의 능력으로 가능한 일이다 ③ 나의 상사는 나의 업무와 관련하여 충분한 조언을 해준다 ④ 나는 잡무로 인하여 내 고유의 업무를 수행하는데 어려움이 많다 ⑤ 내 일을 수행하는데 시간이 충분히 주어진다 ⑥ 나는 한 사람이 하기에는 너무 많은 일들을 하고 있다고 느껴질 때가 있다

4) 과업 특성은 다음과 같은 4개 문항에 대해 5점척도로 구성되었다. ① 나의 업무는 다양한 기술 및 능력이 필요하다. ② 나의 업무는 복잡하고 높은 수준의 기술이 필요하다. ③ 나의 업무는

평균값으로 구성하였다. 마지막으로 조직의 몰입도는 조직에 대한 소속감 및 조직 구성원으로 느끼는 자부심 등을 의미하는 것으로, 이를 측정하기 위해 5점 척도로 구성된 3개 문항<sup>5)</sup>의 평균값으로 구성하였다.

앞서 살펴본 것처럼 사업 담당자가 정책에 대해 가지는 인식 역시 사업 효과성에 영향을 미친다. 본 연구에서는 이러한 사업관련 담당자의 인지 정도를 사업 담당자가 생각하는 “노인일자리사업의 전반적인 제도적 위상”에 대한 5점 척도 문항을 통해 측정하고자 한다.

조직이 가지는 자원 중 물적 자원의 경우 일자리사업 수행기관의 예산 지원정도를 통해 측정될 수 있다. 일자리사업 지원금 정도는 일자리사업 참여노인의 수, 즉 사업량을 통해 간접적으로 추정될 수 있다. 하지만 이들 기관의 사업량 중 사회공헌형과 시장진입형의 규모를 추정하는 것은 불가능한바, 정확한 규모를 추론하는 것은 불가능하고, 따라서 기관에 제공되는 지원금의 규모는 분석에서 제외한다. 또한 사업의 원활한 수행을 위하여 기관 예산의 일부를 노인일자리사업에 활용하는 수행기관들도 있는데, 이들 기관 내부의 지원금 정도는 현재 보유한 자료로는 확인이 불가능한바, 조직의 예산은 분석에서 제외한다.

마지막으로 정치적 자원은 앞서 연구모형에서 언급한 것처럼 일자리사업 수행기관 기관장의 의지를 통해 측정하고자 하였다. 이에 본 연구에서는 사업 담당자가 느끼는 수행기관 기관장의 노인일자리사업에 대한 관심정도를 묻는 5점 척도 문항을 활용하여 정치적 자원을 측정하고자 한다.

---

다른 사람들의 삶과 복지에 많은 영향을 미칠 정도로 중요하다. ④ 나의 업무가 얼마나 잘 수행되는지에 따라 많은 사람들이 영향을 받는다.

5) 조직 몰입도는 다음과 같은 3개 문항에 대한 5점척도로 구성되었다. ① 나는 조직에 충실하겠다는 의무감이 있다. ② 나는 조직에서 근무하는 것에 대해 자부심을 가지고 있다. ③ 우리 조직의 가치와 나의 가치가 일치한다고 생각한다.



### ③ 수행기관의 활동

일자리사업 수행기관은 참여노인 활동점검, 안전관리를 위한 교육, 참여노인 근로의욕증진 및 근로능력향상을 위한 상담 및 인센티브의 제공, 참여노인 복지서비스 제공, 수요처 관리, 전년도 사업에 대한 자체평가, 자원봉사활동 연계 등의 활동을 수행하고 있다. 이 중 본 연구에서는 앞서 연구모형에서 언급한 것처럼 사업 참여자에게 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 활동점검(monitoring), 근로의욕 및 근로능력 향상을 위해 제공되는 정기적 상담, 수요처 간담회 활동을 수행기관 활동으로 정의, 이를 측정하고자 하였다. 참여노인 활동점검은 담당 실무자의 조회 및 종례, 참여자 활동일지 점검, 활동장소에 대한 담당자의 확인, 담당 실무자 현장방문 활동을 의미하는 것으로, 실시여부를 분석에 활용하고자 한다. 또한 참여노인 근로의욕 및 근로능력 향상을 위한 상담활동은 정기적 1:1 상담, 집단 간담회 등을 통한 고충상담 및 격려활동을 의미하는 것으로, 이 역시 실시여부를 분석에 활용하고자 한다. 마지막으로 수요처(수혜자) 입장에서의 어려움이 없는지, 참여노인들과의 관계는 어떠한지 등을 확인하는 수요처 관리활동으로서 수요처 정기 간담회를 실시하는지 여부를 독립변수로 활용하고자 한다.

### 2) 종속변수: 일자리사업 효과성

본 연구의 종속변수는 일자리사업 참여로 인해 발생할 수 있는 참여노인 수준에서의 효과성을 의미한다. 선행연구 결과 사업의 효과성은 소득증진, 건강증진, 사회관계 증진, 생활 및 삶의 질 향상을 제시하고 있다. 여기에서 소득증진은 동년배 대비 주관적 경제상태에 대한 5점척도 문항을 활용하여 측정하고, 건강증진은 동년배 대비 주관적 건강상태에 대한 5점척도 문항을 활용하여 측정하고자 한다. 사회관계 증진은 일자리사업을 통해 직접적으로 발생하는 사회관계의 증진정도를 측정하기 위하여

가족, 친구, 친척, 이웃 등 기존의 주변사람들과의 관계가 아닌 기타 사회 관계에 대한 만족도를 묻는 5점 척도 문항을 통해 측정하고자 하였다. 마지막으로 생활 및 삶의 질 향상 정도는 전반적인 삶의 질을 묻는 5점 척도 문항을 활용하여 측정하였다.

### 3) 기타 통제변수

본 연구는 수행기관 특성이 참여노인 개인의 효과성에 미치는 영향을 분석하는데 있어 조직수준에서의 통제변수와 개인수준에서의 통제변수를 다음과 같이 설정하고자 한다. 우선 조직수준에서의 통제변수는 기관의 일자리사업 사업량(일자리 수) 및 사업 수행기관의 유형으로 구성하였다. 사업량은 앞서 언급한 것처럼 수행기관의 전담인력의 수와 상호작용하는 변수이기 때문에 이를 통제함으로써 전담인력 유무의 효과성을 분석하고자 하였다. 또한 일자리사업을 기관의 주요 사업으로 하는 기관과 그렇지 않은 기관은 사업의 효과성에 있어 차이를 나타낼 수 있는바, 일자리사업의 전담기관이라 할 수 있는 시니어클럽과 나머지기관을 분리, 시니어클럽 여부의 더미변수를 기관유형변수로 설정, 통제하고자 하였다.

다음으로 개인수준의 통제변수는 노인일자리사업의 효과성에 영향을 미치는 기타 개인적인 요인들로 개인의 일반특성 및 가구특성, 참여사업특성 등으로 구분할 수 있다. 본 연구에서는 사업 미참여자를 사업 참여자에 대한 대조군으로 설정하였는데, 이들의 경우 사업 참여특성이 관찰될 수 없는바, 사업유형 및 사업만족도 등 사업관련 특성은 통제변수에서 제외, 참여자 개인의 일반특성 및 가구특성으로 구분하고자 한다. 여기에서 개인의 일반특성은 거주지역, 성별, 연령, 학력으로 구성하고, 거주지역은 대도시, 중소도시, 도농복합, 농산어촌으로 구분하고, 학력은 초졸이하, 중졸, 고졸, 대졸이상으로 구분하여 구성하였다. 또한 가구특성은 동거가구의 유무로 정의하여 분석을 실시한다.

이를 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 4〉 분석에 활용되는 변수

구분	변수	설명
독립 변수	조직 구조	노인일자리사업 전담부서 보유여부 노인일자리사업 전담인력 유무 일자리사업 담당자의 수 1인당 담당사례수
	조직자원	일자리사업 관련 교육 수혜여부 업무 및 조직관련 인지(역할특성 인지, 과업특성 인지, 조직몰입) 일자리사업 관련 담당자의 인지(제도적 위상에 대한 인지)
	수행기관 활동	참여노인 활동점검(실무자의 조회·종례, 활동일지 점검, 활동장소에 대한 담당자의 확인, 실무자의 현장방문) 근로교육 향상 관련 서비스(정기적 1:1 상담, 집단간담회 등을 통한 고충상담, 격려) 수요처(수혜자) 관리(간담회 실시)
종속 변수	보충적 소득보장	주관적 경제상태
	건강증진	주관적 건강상태(동년배 대비 건강상태)
	사회관계 증진	사회관계 만족도
	심리적 만족	삶의 질(여가활동 만족, 전반적 삶의 질)
통제 변수	2수준 통제변수	기관의 일자리사업 수 기관유형(시니어클럽/나머지 수행기관 유형)
	1수준 통제변수 - 일반특성, 가구특성	동거가구원 유무 학력(초졸이하/중졸/고졸/대졸이상) 성별 연령 거주지역(대도시/중소도시/도농복합/농산어촌)

## 제5장 분석결과

### 제1절 분석 대상의 일반적 특성 및 주요 변수 요약

#### 1. 응답자 특성

분석의 대상이 된 참여노인(대기자 포함)의 특성을 살펴보면 아래 〈표 5〉와 같다. 우선 분석에 활용된 응답자 1,792명 중 2013년도 사업 참여자는 1,388명, 대기자는 404명으로 구성되어있다. 이들의 학력분포를 살펴보면, 무학 및 초졸이 1,132명으로 전체의 63.17%를 차지하고 있었고, 중졸이 317명, 고졸이 151명, 대졸 이상이 192명으로 나타나 초졸 이하의 저학력자들이 주로 사업에 참여하고 있음을 확인할 수 있었다.

〈표 5〉 응답자의 특성분포

(단위: 명, %)

		빈도	백분율			빈도	백분율
참여 구분	대기자	404	22.5	가구 구성	동거가구원 없음	516	28.8
	참여자	1,388	77.5		동거가구원 있음	1,276	71.2
학력	초졸이하	1,132	63.17	연령	70세 미만	523	29.19
	중졸	317	17.69		70~79세	1,107	61.77
	고졸	151	8.43		80세 이상	162	9.04
	대졸이상	192	10.71		연령평균	72세	

다음으로 이들의 가구구성형태를 살펴보면, 과반수 이상인 1,276명은 현재 배우자 혹은 자녀 등 동거가구원이 존재한다고 응답하였다. 참여자의 연령특성을 살펴보면, 70세 미만의 노인들이 523명으로 나타나 전체의 29.19%로 나타났고, 70대(70세 이상 79세 이하) 노인이 1,107명으로

나타나 노인일자리사업은 70대 노인들이 주로 참여하고 있음을 알 수 있었다.

## 2. 응답 기관 특성

분석에 사용되는 수행기관의 특성에 대해 요약하면 다음 〈표 6〉과 같다. 우선 기관 유형별 분포를 살펴보면, 노인복지관이 121개소로 가장 많이 분포하고 있고, 대한노인회, 지자체, 노인복지센터 순으로 분포하고 있다. 응답기관은 10~20%가량의 비교적 고른 분포를 보이고 있었다.

〈표 6〉 응답기관 특성 분포

(단위: 개소, %)

		빈도	백분율			빈도	백분율
기관유형	지자체	106	17.9	1인당 담당 일자리수	50이하	248	41.9
	노인복지관	121	20.4		51-100	231	39.0
	노인복지센터	76	12.8		101-200	76	12.8
	대한노인회	108	18.2		201-300	19	3.2
	시니어클럽	72	12.1		300인 이상	18	3.0
	지역문화원	45	7.59	전담인력	없음	431	72.7
	사회복지관	65	11		있음	162	27.3
노인일자리사업 담당자 수 평균				전담부서	없음	267	45.49
3.5명					있음	314	53.49

각 수행기관에서 근무하고 있는 노인일자리사업 업무 담당자의 수는 기관당 평균 3.5명으로 나타났고, 1인당 담당하고 있는 일자의 수는 50개 일자리 이하의 응답이 248개소로 가장 높은 비율을 차지하고 있었고, 과반수 이상의 기관이 1인당 100개 이하의 일자리를 운영하고 있었다. 기관 내 전담인력을 보유하고 있는 기관이 431개소, 약 73%의 비율을

보이고 있어 다수의 기관들은 기관 내 일자리사업 전담인력들을 보유하고 있는 것으로 나타났다.

사업 담당자들이 본인 업무의 역할특성, 과업특성에 대해 어떻게 인지하는지 그리고 본인이 소속된 조직에 대해 얼마나 몰입되어 있는지를 앞서 언급한 문항들의 평균값을 활용하여 표현한 결과, 자신의 역할특성에 대한 인지가 명확한 담당자보다는 명확하지 않다고 인지한 담당자의 비중이 높은 것으로 나타났다. 과업 특성의 경우 문항 평균값을 중심으로 보았을 때 4, 5점, 즉 과업특성의 인지 정도가 상대적으로 높게 나타나는 담당자의 비중이 약 30% 이상을 상회하고 있었다. 마지막으로 조직몰입의 경우 문항의 평균값이 상대적으로 높은, 즉 소속된 조직에의 몰입 정도가 높게 나타나는 집단이 약 50% 정도에 달해 조직몰입의 정도가 높게 나타나고 있음을 확인할 수 있었다.

〈표 7〉 담당자의 업무 및 조직관련 인지

(단위: 개소, %)

	역할특성		과업특성		조직몰입	
	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
1점이하	1	0.17	1	0.17	3	0.51
2점이하	93	15.69	71	11.97	29	4.89
3점이하	428	72.17	334	56.33	255	43
4점이하	69	11.64	174	29.34	255	43.01
5점이하	2	0.34	13	2.19	51	8.6

수행기관이 수행하고 있는 참여노인 점검 활동에 대해 살펴보면, 담당 실무자의 조회, 종례의 경우 실시하고 있는 기관이 399개소, 약 67%로 나타난 반면, 나머지 점검활동인 참여자의 활동일지 점검, 활동장소(수요처) 담당자의 확인, 담당 실무자의 현장방문은 약 97%의 기관들이 실시하고 있다고 응답하여 다수의 기관들이 다양한 점검활동을 수행하고 있는 것으로 보였다.

다음으로 참여노인에게 제공되는 근로의욕 및 근로능력 향상서비스로

정기적인 1:1 상담 및 집단간담회 등을 통한 고충상담, 격려 활동의 실시 비율을 살펴보면, 1:1 상담의 경우 실시하고 있는 기관이 378개소로 약 64%로 나타났으며, 집단 간담회를 실시하고 있는 기관은 538개소로 90% 가량의 기관들이 실시하고 있는 것으로 나타났다.

마지막으로 수요처(수혜자)와의 정기간담회를 통한 수요처 관리활동은 전체 기관 중 373개의 기관이 실시하고 있어 참여 노인들에 대한 활동에 비해 소극적으로 이루어지고 있음을 확인할 수 있었다.

〈표 8〉 담당자의 활동: 활동점검 및 근로의욕·근로능력 향상

(단위: 개소, %)

		빈도	백분율			빈도	백분율
조회, 종례	미실시	194	32.7	활동일지	미실시	16	2.7
	실시	399	67.3		실시	577	97.3
실무자 방문	미실시	19	3.2	수요처 확인	미실시	17	2.87
	실시	574	96.8		실시	576	97.1
정기상담	미실시	215	36.3	수요처 간담회	미실시	220	37.1
	실시	378	63.7		실시	373	62.9
집단 간담회	미실시	55	9.27				
	실시	538	90.7				

조직 내 사업 담당자가 보이고 있는 사업에 대한 인식, 즉 담당자가 인지하는 노인일자리사업의 전반적인 제도적 위상에 대해서는 약 50%가량의 응답자가 제도적 위상이 높은 편이라고 응답하고 있다. 기관장이 보이는 노인일자리사업의 관심 및 지원정도는 대다수의 사업 담당자가 높은 편이라고 응답하여 수행기관 사업 담당자들은 기관장의 높은 관심 속에서 업무를 수행하고 있음을 확인할 수 있었다.

〈표 9〉 담당자 및 기관장의 관심

(단위: 개소, %)

	담당자가 인지한 제도적 위상		기관장의 관심 및 지원	
	빈도	백분율	빈도	백분율
매우부족	4	0.67	-	-
부족	46	7.76	7	1.2
보통	256	43.17	56	9.62
높다	233	39.29	188	32.3
매우높다	54	9.11	331	56.87

### 3. 사업 참여여부에 따른 사업 효과성

아래 〈표 10〉은 노인일자리사업의 참여여부에 따라 주관적 경제상태, 주관적 건강상태, 사회관계 만족도 및 삶의 질이라는 사업 효과성이 상이하게 나타나는지를 나타내고 있다.

주관적 경제상태가 좋은 편 혹은 매우 좋은 편이라고 응답한 비율은 사업 참여집단에서 24.35%, 미참여집단에서 18.32%로 나타나 사업 참여집단이 미참여집단에 비해 주관적 경제상태가 양호하다고 인지하는 사람의 비율이 6.03%p 높게 나타났다.

주관적 건강상태가 양호하다고 응답한 노인은 사업 참여집단에서 62.4%, 미참여집단에서 51.98%로 나타나고 있어 사업 참여집단은 미참여집단에 비해 건강하다고 느끼는 사람의 비율이 1.42%p 높게 나타나고 있다. 사업 참여집단과 미참여집단 모두 동년배 대비 주관적 건강상태가 높다고 인지하는 노인의 비율이 높은 이유는 사업의 참여에 있어 신체활동이 가능한 노인을 그 대상으로 하기 때문이다.

사업 참여여부에 따른 사회관계 만족도의 차이를 확인해 보면, 사업 참여집단의 경우 가족, 친지, 이웃, 친구를 제외한 나머지 사회관계에서의 만족도가 높은 노인은 사업 참여집단에서 57.71%, 미참여집단에서 52.97%로 나타나고 있어 일자리사업 미참여집단에 비해 사업 참여집단



에서 사회관계 만족도가 높다고 응답한 노인의 비율이 4.74%p 높게 나타나고 있다.

마지막으로 삶의 질, 전반적인 생활의 만족정도에 대해 사업 참여노인 집단의 51.23%가, 미참여집단의 40.1%가 만족하고 있다고 응답하여 사업 참여집단이 미참여집단에 비해 삶의 질에 대한 만족도가 높은 노인들의 비율이 11.3%p 높게 나타났다.

〈표 10〉 사업 참여여부에 따른 사업 효과성

(단위: 명, %)

		참여		미참여	
		빈도	백분율	빈도	백분율
주관적 경제상태	매우나쁨	45	3.24	20	4.95
	나쁨	324	23.34	118	29.21
	보통	681	49.06	192	47.52
	좋은편	313	22.55	69	17.08
	매우 좋음	25	1.8	5	1.24
주관적 건강상태	전혀건강하지 않음	3	0.22	3	0.74
	건강하지 않음	104	7.49	55	13.61
	보통	401	28.89	136	33.66
	건강한편	772	55.62	197	48.76
	매우건강함	108	7.78	13	3.22
사회관계 만족도	매우불만족	4	0.29	5	1.24
	불만족	21	1.51	17	4.21
	보통	562	40.49	168	41.58
	만족	720	51.87	199	49.26
	매우만족	81	5.84	15	3.71
삶에 대한 만족	매우불만족	7	0.5	5	1.24
	불만족	77	5.55	38	9.41
	보통	593	42.72	199	49.26
	만족	633	45.61	147	36.39
	매우만족	78	5.62	15	3.71

이들을 토대로 미루어보아, 사업에 참여한 노인 집단에서 참여하지 않은 노인 집단에 비해 전반적인 경제수준, 건강수준, 사회관계 만족의 수준 및 삶의 질 수준이 높게 나타나고 있었고, 이들 중 상대적으로 전반

적인 생활의 만족, 삶의 질 정도의 차이가 높게 나타나고 있다. 즉, 노인 일자리사업 참여로 인해 나타나는 변화 중 심리적 변화인 생활에서의 만족 정도가 가장 큰 변화를 보이고 있다고 할 수 있다.

## 제2절 수행기관의 특성이 사업효과성에 미치는 영향: 양적분석 결과를 중심으로

### 1. 수행기관 특성이 참여노인 사업 효과성에 미치는 영향

아래 〈표 11〉과 〈표 12〉는 노인일자리사업 수행기관의 특성이 사업 효과성에 미치는 영향을 나타낸 것이다.

〈표 11〉은 수행기관 특성 및 참여노인 개인의 특성이 참여노인의 주관적 경제 상태 및 주관적 건강상태에 미치는 영향에 대한 분석 결과를 나타내고 있다. 우선 참여노인의 주관적 경제 상태에 미치는 영향요인들에 대해 조직특성 변수들과 개인특성 변수들의 영향에 대해 각각 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 수행기관 조직 특성 중 조직 구조와 기관의 자원 요소들은 참여 노인의 주관적 경제 상태에 미치는 영향요인이 거의 감지되고 있지 않다. 다만 조직 구조의 특성에서 종사자의 수만이 사업 참여노인의 주관적 경제 상태에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나 수행기관의 사업 담당자 수가 많을수록 참여 노인들의 주관적 경제상태가 증진되는 것을 알 수 있었다. 수행기관의 담당자 수가 증가하는 것은 수행기관 담당 인력이 부족한 자원 하에서 이들 간 상호작용, 즉 네트워크를 통해 부족한 자원에 대해 어느 정도나마 해소가 가능하기 때문에 사업의 질적 향상이 나타날 수 있고, 이것이 참여 노인의 주관적 경제상태 증진에 영향을 미친 것으로 해석될 수 있다. 즉, 종사자 수가 증가한다는 것은 수행기관의 활동에 있어 서비스의 질적 수준의 증가가 나타날 수 있고, 사업의 질적 수준의 향상은 참여 노인이 동년배에 비해 그나마 경제상태가 양호하다고 인지하게 하는 긍정적인 인식에 영향을 미칠 수 있다는 것을 의미한다.

둘째, 조직의 활동 역시 주관적 경제 상태 증진에 큰 영향을 미치지 못하고 있는 것으로 보였다. 조직의 활동을 구성하는 하위 변수 중 모니

터링에서는 조희 및 종례가 사업 참여 노인의 주관적 경제 상태에 긍정적인 영향을 미치고 있었고, 수요처 대상 간담회 활동은 참여 노인의 주관적 경제 상태에 부정적인 영향을 미치고 있었다. 조희 및 종례는 모니터링의 일환으로 제공될 수도 있지만, 노인일자리사업에의 참여가 취업과 같이 실제 일을 하고 있다는 것으로 인지하게 하는, 즉 일자리사업 참여로 인해 발생하는 소득을 여타의 사회보장급여들과는 달리 근로소득으로 인지하게 하여 일자리사업에 참여하게 되면 일을 함으로 인해 소득이 증가하게 된다고 인식하게 하는 효과를 양산, 참여노인의 주관적 경제 상태를 증진시키는 데에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 해석될 수 있다. 반면 수요처 간담회의 경우 실제 목적은 본래 목적은 수요처에 대한 관리 및 사업 활동에 있어 수요처와 참여 노인들 사이 인식의 격차를 해소시키는 것이나, 이들 활동이 참여 노인들에게는 부정적으로 인지되어 참여 노인들의 주관적 경제 상태에도 부정적인 영향을 미치는 것으로 이해될 수 있다. 이들 결과들을 통해 수행기관의 특성들을 구성하고 있는 하위 변수들 중 참여 노인의 주관적 경제 상태 증진 측면의 효과성에 영향을 미치는 변수가 적으며, 그 효과성의 크기 역시 크지 않은 것으로 나타났다.

사업 참여노인들의 개인 특성이 주관적 경제 상태에 미치는 영향에 대해 살펴보면, 대도시의 거주는 일반적으로 노인들의 주관적 경제 상태에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 이는 대도시의 경우 기준변수인 농산어촌에 비해 소득 격차가 상대적으로 크고, 노인들의 경우 이러한 경향이 보다 심하게 나타나고 있어 상대적 박탈감이 더욱 크기 때문인 것으로 이해될 수 있다. 이와 같은 맥락으로 도농복합 지역의 경우 기준변수인 농산어촌에 비해 소득격차가 상대적으로 크지 않고, 따라서 주관적 경제 상태에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타난다. 또한 동거가족이 존재하는 경우 상대적으로 주관적 경제상태가 양호한 것으로 나타나고 있었고, 초졸 이하 및 고졸 노인들이 주관적 경제상태가 양호한 것으로 나타났다. 이와 함께 대도시의 일자리사업 참여 노인들은 주

관적 경제 상태에 영향을 미치지 않아 사업 참여로 인해 주관적 경제상태의 부정적 영향이 완화되는 것으로 보였으나, 도농복합지역에서 사업에 참여하는 노인들인 경우 주관적 경제 상태에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 도농복합지역에 거주하는 일자리사업 참여 노인은 이들 지역에 거주하는 사업 대기자 노인들 혹은 기준변수였던 농산어촌 거주 노인들에 비해 주관적 경제 상태에 있어 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다.

다음으로 사업 참여노인의 주관적 건강상태에 영향을 미치는 수행기관 특성 및 개인 특성에 대해 살펴보고자 한다. 수행기관 특성 중 조직의 구조나 조직의 자원 특성은 참여노인의 주관적 건강상태에 영향을 미치는 하위 변수가 탐지되지 않고 있다. 즉, 조직의 구조나 조직의 자원은 참여노인의 주관적 건강상태에 직접적인 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 기관의 활동 중 모니터링을 위한 조회 및 종례, 활동일지, 수요처 담당자의 확인 및 현장방문 활동들은 참여 노인의 주관적 건강상태에 영향을 미치지 않는 것으로 나타나고 있었으나, 1:1 상담 치 집단간담회 등지지 및 지원을 위한 기관의 활동들은 사업 참여노인의 주관적 건강 상태에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있고, 수요처 대상 간담회 활동은 참여 노인의 주관적 건강상태에 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 노인일자리사업은 활동을 통해 신체적 건강을 증진시키는 것뿐만 아니라 일을 통해 심리적 측면의 건강상태를 증진시키는 효과가 존재하고 있고, 기관의 이러한 활동들은 기관 담당자들과 참여 노인 간의 상호작용을 통해 이러한 심리적 측면에서의 건강증진에 영향을 미쳐 주관적 건강상태의 증진 효과를 보이는 것으로 해석될 수 있다. 다시 말해 기관의 지원 및 지지 활동은 참여노인과 기관 담당자의 상호작용을 통해 심리적 만족감을 증진, 내가 존중받고 있다는 심리적인 안정감 및 아직 내가 일을 할 수 있는, 쓸모 있는 사람이라는 지지를 통한 자아 존중감의 증진 등 심리적 건강증진을 도모하여 주관적 건강증진에 긍정적 영향을 미칠 수 있다는 것이다.

〈표 11〉 수행기관 특성이 주관적 건강상태 및 경제 상태에 미치는 영향

		주관적 경제 상태		주관적 건강상태	
		추정치	표준오차	추정치	표준오차
2수준: 조직구조	전담인력	-0.21	0.22	0.06	0.22
	전담부서	-0.07	0.25	-0.19	0.22
	종사자 수	0.05***	0.02	0.02	0.01
	1인당 일자리수	0.00	0.00	0.00	0.00
2수준: 기관자원	교육	0.45	0.36	0.25	0.30
	역할특성	0.15	0.27	-0.36	0.22
	과업특성	-0.19	0.22	0.10	0.15
	조직몰입	-0.18	0.27	0.04	0.19
	사업 제도적 위상	0.19	0.17	-0.08	0.14
	기관장 관심	0.05	0.21	-0.19	0.16
2수준: 조직활동	조회, 종례	0.49*	0.27	0.12	0.22
	활동일지	-1.02	0.91	-1.12	0.76
	수요처 담당자 확인	-0.72	0.86	-0.13	0.76
	현장방문	-0.65	0.67	1.05	0.67
	1:1 상담	-0.09	0.24	0.50**	0.20
	집단간담회	0.52	0.36	0.93**	0.47
2수준: 통제변수	수요처 간담회	-0.64*	0.34	-0.96***	0.24
	상수	0.65	0.74	1.22**	0.64
	기관유형	-0.13	0.23	-0.53**	0.19
1수준: 개인특성	일자리수	0.00	0.00	0.00	0.00
	상수	2.96***	0.04	3.61	0.02
	대도시	-0.29*	0.17	0.13	0.18
	중소도시	0.02	0.16	0.21	0.17
	도농복합	0.35**	0.14	0.53***	0.18
	성별	0.04	0.08	0.14*	0.08
	연령	-0.01	0.01	-0.01	0.01
	동거가족여부	0.22**	0.10	0.20**	0.10
	초졸이하	0.18*	0.11	-0.03	0.09
	중졸	-0.09	0.13	0.49***	0.15
	고졸	0.59***	0.13	0.51***	0.14
	대도시*사업참여	0.14	0.18	-0.04	0.17
	중소도시*사업참여	-0.04	0.17	-0.10	0.17
	도농복합*사업참여	-0.41**	0.17	-0.44***	0.17
	성별*사업참여	0.04	0.10	0.04	0.09
	연령*사업참여	0.00	0.01	-0.01	0.01
	동거가족*사업참여	-0.07	0.11	-0.12	0.10
	초졸*사업참여	-0.05	0.12	0.09	0.10
	중졸*사업참여	0.09	0.15	-0.40***	0.16
	고졸*사업참여	-0.24	0.15	-0.21	0.16
1수준 분산		0.56502		0.49951	
2수준 상수항 분산		0.07435		0.02089	
Deviance		4022.005		3755.394	

다음으로 주관적 건강상태에 영향을 미치는 개인특성에 대해 살펴보면, 도농복합지역에의 거주가 농산어촌 거주에 비해 주관적 건강상태가 양호하고, 동거가족이 있는 경우 및 여성 대비 남성이 주관적 건강상태가 양호한 것으로 나타났다. 대졸 노인들에 비해 중졸 및 고졸 노인들의 주관적 건강상태가 양호한 것으로 보였다. 또한 도농복합 지역의 사업 참여자가 그렇지 않은 참여자들에 비해 주관적 건강상태가 양호하지 못한 것으로 나타났고, 중졸의 사업 참여노인들이 주관적 건강상태에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이들을 종합해보면, 노인일자리사업 참여로 인해 나타나는 1차적 효과성인 경제상태의 증진 및 건강증진에 대한 효과성에는 조직의 특성 요인 중 기관의 활동들이 영향을 미치는 것으로 나타났고, 조직의 구조 및 조직의 자원 요인들은 영향을 미치지 않거나 영향을 미친다고 하여도 그 정도가 매우 미약한 것을 확인할 수 있었다. 즉, 이러한 수행기관 조직의 구조 및 조직의 자원들은 사업 참여로 나타나는 1차적 효과에는 직접적 영향을 미치지 않는 것으로 볼 수 있고, 기관의 활동 중 특히 참여노인에 대한지지(encourage 혹은 empowerment) 관련한 활동들이 사업 참여노인의 심리적 건강상태를 증진시켜 주관적 건강상태 증진에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 또한 주관적 경제 상태는 노인들의 거주 지역의 영향을 상대적으로 많이 받고 있었고, 주관적 건강상태는 인적자원 변수의 영향을 상대적으로 많이 받고 있음을 확인할 수 있었다.

노인일자리사업 참여로 인해 파생되는 부수적 효과, 즉 2차 효과로는 사회관계의 증진 및 삶의 질(생활만족)의 증진을 제시할 수 있다. 아래 <표 12>는 이들 효과성에 영향을 미치는 사업 수행기관 특성을 분석한 결과를 나타낸 것이다. 우선 사회관계 만족도에 영향을 미치는 요인에 대해 살펴보면, 조직의 특성변수들은 대개 사업 참여로 인한 사회관계 만족도에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 다만 조직 활동 중 수요처 간담회 활동만이 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 12〉 수행기관 특성이 사회관계 만족도 및 삶의 질에 미치는 영향

		사회관계 만족도		삶의 질(생활만족)	
		추정치	표준오차	추정치	표준오차
2수준: 조직구조	전담인력	-0.37	0.22	-0.30	0.19
	전담부서	0.15	0.21	0.45**	0.21
	종사자 수	0.00	0.01	0.01	0.02
	1인당 일자리수	0.00	0.00	0.00***	0.00
2수준: 기관자원	교육	0.32	0.32	0.82**	0.34
	역할특성	-0.33	0.23	-0.40**	0.23
	과업특성	-0.02	0.14	-0.18	0.14
	조직몰입	-0.14	0.16	0.02	0.16
	사업 제도적 위상	0.08	0.14	-0.01	0.16
	기관장 관심	-0.08	0.12	-0.05	0.14
2수준: 조직활동	조회, 종례	-0.06	0.24	-0.01	0.21
	활동일지	-0.19	0.52	-1.72***	0.45
	수요처 담당자 확인	-0.06	0.70	0.32	0.83
	현장방문	0.34	0.75	-0.23	0.65
	1:1 상담	0.15	0.18	-0.23	0.20
	집단간담회	0.03	0.37	0.70**	0.34
2수준: 통제변수	수요처 간담회	-0.68***	0.19	-0.97***	0.22
	상수	0.46	0.57	0.95*	0.57
	기관유형	-0.27	0.16	0.12	0.15
1수준: 개인특성	일자리수	0.00	0.00	0.00	0.00
	상수	3.61***	0.02	3.49***	0.03
	대도시	-0.23*	0.12	-0.24	0.17
	중소도시	-0.21	0.13	-0.12	0.16
	도농복합	-0.02	0.15	0.05	0.21
	성별	-0.03	0.07	0.04	0.07
	연령	0.00	0.01	0.00	0.01
	동거가족여부	0.11	0.10	0.22**	0.09
	초졸이하	-0.04	0.08	0.14*	0.08
	중졸	0.28**	0.11	0.44***	0.13
	고졸	0.21	0.16	0.33*	0.18
	대도시*사업참여	0.20	0.13	0.30	0.19
	중소도시*사업참여	0.27**	0.12	0.20	0.17
	도농복합*사업참여	0.09	0.15	0.05	0.21
	성별*사업참여	0.01	0.08	-0.08	0.07
	연령*사업참여	-0.01	0.01	-0.01	0.01
	동거가족*사업참여	-0.02	0.09	-0.08	0.10
	초졸*사업참여	0.05	0.10	-0.10	0.11
	중졸*사업참여	-0.22*	0.12	-0.24*	0.14
	고졸*사업참여	-0.05	0.17	0.01	0.20
1수준 분산		0.39937		0.4275	
2수준 상수항 분산		0.01707		0.05089	
Deviance		3369.561		3534.362	



사회관계 만족도에 영향을 미치는 개인특성 변수로는 대도시 거주여부, 학력수준에서는 중졸여부가 영향을 미치는 것으로 나타났다. 대도시 거주자는 농산어촌 거주자에 비해 1차 집단 및 이웃과의 관계가 아닌 기타 사회관계에서 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났고, 중졸 학력자들은 대졸 학력자들에 비해 기타 사회관계에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 중소도시에 거주하는 사업 참여노인들은 그렇지 않은 노인들에 비해 사회관계 만족도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났고, 중졸 사업 참여 노인들은 그렇지 않은 노인들에 비해 기타 사회관계 만족도에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

다음으로 삶의 질에 영향을 미치는 수행기관 조직요인 및 개인특성 요인에 대해 살펴보면, 수행기관의 조직구조 요인 중 전담부서의 설치여부, 1인당 일자리의 수가 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났고, 기관의 자원 요인 중 담당자의 전문성을 측정하는 교육이수 여부는 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 담당자의 역할특성 인지정도는 삶의 질 증진에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 조직의 활동 중 활동일지의 작성은 삶의 질 증진에 부정적인 영향을, 집단 간담회는 긍정적인 영향을 미치고 있고, 수요처 간담회는 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있었다. 이를 통해 전담부서의 마련과 같은 일자리사업 업무에의 집중된 환경을 제공하는 것은 직접적으로 사업 참여노인의 삶의 질 증진에 영향을 미치고 있고, 전문성이 강화된 인력에 의한 서비스의 제공은 삶의 질 증진에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있었다. 하지만 이론에서와는 달리 담당자의 역할인지가 증진될수록 삶의 질 증진 측면의 효과성은 저하되는 것으로 나타나고 있는데, 이는 후에 기술될 면접조사 결과의 분석에서 그 이유를 제시하고자 한다. 또한 기관의 모니터링 활동은 대부분 삶의 질 증진에 영향을 미치지 않고 있는 것으로 나타났으나, 활동일지의 작성은 삶의 질 증진에 부정적인 영향을 미치는 것으로 보였다. 이 역시 그 이유는 후술하는 면접조사 결과의 분석에서 제시하고자 한다. 집단간담회는 참여자의 삶의 질 증진에

긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 이러한 사업 수행기관의 상담 및 정보제공 서비스는 이용자들이 요구사항을 수용한다는 측면에서 삶의 질 증진에 긍정적일 수 있다(천재영, 최영, 2014). 다만 1:1 상담은 개인 상담의 부담감으로 인해 프로그램 효과성에 영향을 미치지 않는 것으로 보인다(Ricco, & Orenstein, 1996).

삶의 질에 영향을 미치는 개인특성 요인에 대해 살펴보면, 동거가족이 있는 경우 삶의 질에 긍정적인 영향을 미치고 있고, 학력수준은 초졸 이하, 중졸, 고졸 모두 대졸이상 학력자들에 비해 삶의 질에 있어 긍정적 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 이를 통해 동거가족은 노인에게 있어 생활에 대한 긍정적인 인식을 촉진시키는 영향이 있고, 대졸 이상 고학력자들에 비해 상대적으로 저학력 노인들이 노년기의 생활 변화에 대해 보다 긍정적인 인식이 나타남을 확인할 수 있었다.

이를 종합해보면, 사업 참여로 인해 파생되는 효과성인 사회관계 만족 및 삶의 질 증진에 영향을 미치는 변인들은 매우 상이함을 확인할 수 있었다. 사회관계 만족에는 사업 수행기관의 특성들이 거의 영향을 미치지 않고 있는 반면, 삶의 질 증진에 있어서는 이들 수행기관 특성 변수들이 영향을 미치고 있었다. 삶의 질 증진에 있어서는 일자리사업에 집중할 수 있는 조직구조의 마련, 담당자의 전문성이 선행연구의 결과들과 같이 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 보였으나, 담당자의 역할특성에 대한 인지는 선행연구 결과들과는 달리 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있었다. 또한 조직의 활동 변수들 중 참여 노인과 직접적인 상호작용을 통해 활동에 대한 지지 및 지원을 하는 집단 간담회의 실시 는 자활사업에서 상담활동이 긍정적인 영향을 보이는 것과 같은 맥락에서 참여 노인의 삶의 질 증진에 긍정적인 영향을 미치고 있었으나, 1:1 상담의 경우 선행연구에서 제시된 것처럼 긍정적인 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 수요처 간담회의 경우 다른 측면에서의 효과성에서와 같이 삶의 질 측면에서도 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 사회관계 증진의 효과에는 개인적 특성의 요인도 조직 특성의 요인과

마찬가지로 영향을 미치는 변인이 많이 탐지되지는 않고 있다. 반면 삶의 질에는 개인의 인적자원 특성이 보다 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.

## 2. 사업 유형별 수행기관 특성이 사업 효과성에 미치는 영향

사회공헌형 사업은 정부로부터 참여노인의 인건비 및 사업 운영비를 지원받는 형태로 운영된다. 이들 사업은 기존 시장의 행위자들과 경쟁을 통해 수익을 발생시켜야 한다는 부담감이 없기 때문에 일자리사업 참여자에 대한 관리업무가 중심이 된다고 할 수 있다. 이에 반해 시장진입형 사업들은 정부로부터 인건비의 지급만 받기 때문에 참여노인에 대한 인건비의 지급 등을 위해서는 기존 시장의 행위자들과 경쟁, 수익을 창출해야 한다는 측면에서 수행기관 사업 담당자의 더욱 많은 역할을 요구하게 한다. 이러한 사업 운영 방식의 차이는 사업 효과성을 증진시키기 위해 집행기관에 상이한 요소들을 요구할 수 있는바, 아래에서는 이들 사업유형에 따라 어떠한 요소들이 사업 효과성에 영향을 미치는지를 확인하고자 한다.

### 1) 수행기관 특성이 사업 효과성에 미치는 영향: 사회공헌형

아래 〈표 13〉은 사회공헌형 사업에 있어 수행기관 특성이 참여노인의 주관적 경제상태 및 주관적 건강상태에 미치는 영향을 분석한 표이다. 우선 주관적 경제 상태에 미치는 영향에 대해 살펴본 후 주관적 경제상태에 영향을 미치는 요인에 대해 살펴보고자 한다.

사업 참여노인의 주관적 경제 상태에 영향을 미치는 수행기관의 특성들은 주로 조직 구조적 특성 및 기관의 자원 관련 특성들이 직접적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 조직의 구조를 나타내는 하위 변수들 중 전담인력의 유무는 경제 상태에 부정적 영향을, 종사자 수는 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타나고 있었고, 조직의 자원 중 담당자 특성에서는 조직몰입이 부정적 영향을, 담당자가 인지하는 노인일자리사업의 제도적 위상이 높을수록 경제 상태에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 기관의 활동 중에는 조회 및 종례활동만이 긍정적 영향을 미치고 있었다.

〈표 13〉 수행기관 특성이 주관적 건강상태 및 경제 상태에 미치는 영향-사회공헌형

		주관적 경제 상태		주관적 건강상태	
		추정치	표준오차	추정치	표준오차
2수준: 조직구조	전담인력	-0.40*	0.23	0.29	0.23
	전담부서	-0.09	0.27	-0.10	0.23
	종사자 수	0.05***	0.02	0.02	0.01
	1인당 일자리수	0.00	0.00	0.00	0.00
2수준: 조직자원	교육	0.49	0.40	0.52	0.34
	역할특성	0.31	0.28	-0.60***	0.21
	과업특성	-0.08	0.21	-0.06	0.17
	조직몰입	-0.42*	0.23	0.06	0.19
	사업 제도적 위상	0.30*	0.17	0.10	0.14
	기관장 관심	-0.06	0.20	-0.36**	0.17
2수준: 기관활동	조회, 종례	0.47*	0.26	0.01	0.22
	활동일지	-0.49	0.99	-2.24***	0.69
	수요처 담당자 확인	-1.01	0.96	-0.74	0.78
	현장방문	-0.75	0.75	2.24***	0.69
	1:1 상담	-0.01	0.26	0.74***	0.22
	집단간담회	0.26	0.37	0.46	0.37
	수요처 간담회	-0.27	0.33	-0.86***	0.26
2수준: 통제변수	상수	1.04	0.88	0.94	0.68
	기관유형	-0.05	0.27	-0.69***	0.22
	일자리수	0.00*	0.00	0.00***	0.00
1수준: 개인특성	상수	2.91***	0.04	3.56***	0.03
	대도시	-0.18	0.16	0.26	0.20
	중소도시	0.06	0.15	0.23	0.18
	도농복합	0.36**	0.15	0.64***	0.19
	성별	0.03	0.10	0.21**	0.10
	연령	0.00	0.01	-0.01	0.01
	동거가족여부	0.13	0.10	0.12	0.10
	초졸이하	0.12	0.12	-0.10	0.12
	중졸	0.00	0.17	0.53***	0.20
	고졸	0.62***	0.21	0.56	0.18
	대도시*사업참여	-0.02	0.16	-0.16	0.19
	중소도시*사업참여	-0.07	0.18	-0.13	0.18
	도농복합*사업참여	-0.47***	0.18	-0.59***	0.18
	성별*사업참여	0.04	0.12	-0.03	0.11
	연령*사업참여	-0.01	0.01	0.00	0.01
	동거가족*사업참여	-0.01	0.12	-0.05	0.10
	초졸*사업참여	0.06	0.13	0.15	0.12
	중졸*사업참여	0.05	0.20	-0.40*	0.22
	고졸*사업참여	-0.30	0.22	-0.18	0.19
1수준 분산		0.55822		0.51013	
2수준 상수항 분산		0.08543		0.01885	
Deviance		3079.708		2900.745	

주관적 경제 상태에 영향을 미치는 개인 특성 변수들에 대해 살펴보면, 도농복합 지역의 거주여부는 주관적 경제 상태에 긍정적 영향을, 고졸 학력 여부 역시 긍정적 영향을 미치는 반면, 도농복합지역의 사업 참여 여부는 주관적 경제 상태에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 다른 요인들에 비해 노인들의 거주지역이 주관적 경제 상태에 영향을 미치는 것으로 나타나고 있어 같은 급여 20만원이 가지는 의미가 지역에 따라 다르게 인식됨을 확인할 수 있었다.

다음으로 주관적 건강상태에 영향을 미치는 수행기관 조직요인 및 개인특성 요인에 대해 살펴보면 다음과 같다. 우선 수행기관 조직특성이 미치는 영향에 대해 분석한 결과, 수행기관의 조직구조는 참여 노인의 주관적 건강상태에 영향을 미치지 않고 있고, 수행기관의 조직 자원의 영향을 측정하기 위한 하위 변수 중 담당자의 역할특성 인지 여부는 부정적 영향을, 기관장의 관심정도 역시 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이들 조직 구조 및 조직 자원관련 변수들 중 주관적 건강상태에 영향을 미치는 하위변수는 거의 탐지되지 않은 반면, 조직의 활동 변수들 중 다수가 주관적 건강상태에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 조직의 모니터링 활동 중에는 활동일지 작성이 부정적인 영향을, 현장방문은 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 지원 및 지지 관련 활동 중 1:1 상담이 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 또한 수요처 간담회의 경우 참여노인의 주관적 건강상태에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

개인수준의 특성이 주관적 건강상태에 미치는 영향에 대해 분석한 결과, 도농복합지역 거주여부는 주관적 건강상태에 긍정적 영향을, 여성에 비해 남성이 주관적 건강상태에 긍정적 영향을, 중졸 학력자 여부가 주관적 건강상태에 긍정적 영향을 미치는 반면 도농복합지역의 사업 참여자 여부는 주관적 건강상태에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이들을 종합해보면, 주관적 경제 상태에 영향을 미치는 수행기관 특성은 전담인력의 유무 및 종사자 수 등 구조적 변인들과 종사자의 조직 및

사업에 관한 관심 및 몰입 등 자원 변수들이 영향을 미치고 있는 반면 주관적 건강상태에는 조직의 모니터링 및 격려와 지지활동이 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 사업을 전담하는 인력이 존재할 때 사업의 효과성이 증진되는 것이 일반적이나, 이는 양질의 전담인력이 채용되었을 때를 전제로 하는 설명이다. 하지만 노인일자리사업의 경우 낮은 임금 및 불안정한 고용을 토대로 하고 있기 때문에 이 조건에 동의하여 계약을 체결하는 전담인력을 양질의 인력으로 채용하기는 어려운 실정이다. 특히 사회공헌형 사업의 경우 다수의 참여노인에 대해 전담인력의 관리활동이 수반되는 경우가 많은바, 업무의 숙련도 등의 측면에서 전문성이 저하될 경우 사업의 수행에 어려움이 발생, 사업 관련 만족도의 증진이 어려울 수 있고, 이에 대해 가장 민감하게 반응 할 수밖에 없는 요인이 사업 집행 결과에 가장 직접적으로 반응하는 경제상태 관련 인지라고 할 수 있다.

또한 조직의 자원들 중 주관적 경제 상태에 영향을 미치는 요인들은 사업 담당자의 인식과 관련한 요인인데, 담당자의 업무 및 역할에 대한 인지보다 조직 및 사업 관련 인지가 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있었다. 특히 조직 몰입과 사업 효과성의 관계는 일반적인 이론들과는 상반된 결과를 도출하고 있는데, 이는 후술하는 면접조사 분석결과에서 그 이유를 제시하고자 한다. 그리고 사업 관련한 담당자의 중요도 인지 정도는 참여노인의 주관적 경제 상태에 긍정적 영향을 미치고 있어 사업 관련한 담당자의 중요도 인지 정도는 직접적으로

조직의 모니터링 활동들이 주관적 건강상태에 미치는 영향은 스트레스 및 심리적 안정감을 그 매개로 설명될 수 있다. 조직의 활동을 담당자와 참여 노인 간의 직접적 접촉을 통한 상호작용과 그렇지 않은 활동으로 구분하면, 활동일지의 작성 및 수요처 간담회는 참여노인과의 직접적 상호작용이 나타나지 않는 활동으로 분류할 수 있고, 담당자의 현장방문 및 1:1 상담은 참여자와의 직접적 대면을 통해 제공되는 서비스라 할 수 있다. 이들 대면서비스의 경우 사업 담당자와 참여노인간의 상호작용을

통한 라포의 형성 및 이로 인해 자신의 의견이 수용되고 있음을 체감할 수 있어 심리적 안정감 및 생활에의 긍정적 인식 등 정신적 건강에 긍정적 영향을 미치게 한다. 특히 1:1 상담의 경우 인적자본이 상대적으로 취약한 사회공헌형 참여노인에게서 긍정적 영향을 보이고 있는데, 다른 이들 노인들의 경우 다른 참여노인들에 비해 담당자와의 관계에서 형성되는 지지가 정신건강에 더 큰 영향을 받고 있음을 유추할 수 있다. 이에 반해 비대면 활동의 경우 참여노인에게는 문제에 대한 해결이 아닌 부담과 스트레스로 작용, 주관적 건강상태에 부정적 영향을 미칠 수 있다.

다음으로 사업 참여로 인해 나타나는 파생적 효과인 사회관계 만족도 및 삶의 질 만족도에 미치는 수행기관 조직특성 및 노인의 개인 특성에 대해 분석한 결과 〈표 14〉와 같이 나타났다. 우선 사회관계 만족도에 영향을 미치는 조직요인을 먼저 살펴보면, 조직 구조측면에서는 전담인력 유무가 부정적 영향을, 종사자 1인당 일자리수가 긍정적 영향을 미치고 있었다. 조직의 자원특성 역시 영향을 미치는 하위변수들이 거의 탐지되지 않고 있었는데, 하위변수들 중 담당자의 역할특성 인지가 사회관계 만족도에 부정적 영향을 미쳐 역할에 대해 명확하게 인지할수록 참여노인들과의 사회관계에서의 만족도에는 부정적 영향을 미치는 것으로 나타나고 있었다. 이들에 대한 원인은 후술하는 면접조사 분석결과에서 보다 자세히 논하고자 한다. 한편 조직의 활동 역시 사회관계 만족도에는 영향을 미치지 않는 것으로 나타나고 있어 수행기관 특성들은 참여노인의 사회관계 만족도에 영향을 미치는 요인이 적은 것으로 나타났다.

사회관계 만족에 영향을 미치는 개인수준의 요인에 대해 살펴보면, 대도시 및 중소도시 거주여부는 부정적인 영향을, 중졸이하 학력여부는 긍정적 영향을 미치고 있었으며, 사업에 참여하고 있는 대도시 및 중소도시 거주자들은 사회관계 만족도에 긍정적 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 이를 통해 사회관계 만족도에는 노인들의 거주지역이 상대적으로 더 큰 영향을 미치는 요인임을 확인할 수 있었다.



다음으로 삶의 질 증진효과에 영향을 미치는 수행기관 특성 요인에 대해 살펴보면, 조직구조 특성 중 전담부서의 유무와 종사자 1인당 일자리 수가 긍정적 영향을 미치고 있었다. 조직의 자원 특성 중에서는 인적자원 특성인 전문성을 나타내는 교육이수 여부가 긍정적 영향을 미치고 있었고, 역할특성에 대한 인지정도는 부정적 영향을 미치고 있었다. 조직의 활동들 중에서는 활동일지의 작성이 부정적인 영향을 미치고 있었고, 수요처 간담회가 부정적 영향을 미치고 있었다. 즉, 전담부서를 설치, 집중화된 서비스를 제공할 수 있는 조직의 환경이 마련되는 것은 사업 참여자의 삶의 질에 직접적인 영향을 미치게 되고, 사업 담당자의 전문성 증진 역시 서비스의 질적 수준 향상이라는 측면에서 삶의 질 증진에 긍정적 영향을 미치게 된다. 다만, 역할특성과 관련하여서는 앞서 나타난 결과들처럼 부정적인 영향을 미치고 있었으며, 활동일지 및 수요처 대상 간담회 역시 스트레스 요인으로 작용, 삶의 질에 있어 부정적 영향을 미치는 것으로 나타나고 있었다.

삶의 질 증진에 영향을 미치는 개인적 요인들에 대해 살펴보면, 동거가족이 존재할 경우 삶의 질이 증진되는 것으로 나타나고 있었고, 중졸 학력자는 대졸 이상 학력자에 비해 삶의 질이 높은 수준인 것으로 나타났다. 즉, 사회공헌형 사업 참여노인의 삶의 질에 영향을 미치는 개인적 요인들은 거의 탐지되지 않고 있는 가운데, 인적자원 관련한 요인들이 상대적으로 많은 영향을 미치고 있는 것을 확인할 수 있었다.

〈표 14〉 수행기관 특성이 사회관계 만족도 및 삶의 질에 미치는 영향-사회공헌형

		사회관계 만족도		삶의 질(생활만족)	
		추정치	표준오차	추정치	표준오차
2수준: 조직구조	전담인력	-0.43**	0.21	-0.25	0.21
	전담부서	0.29	0.24	0.70***	0.23
	종사자 수	0.00	0.01	0.01	0.02
	1인당 일자리수	0.00*	0.00	0.00***	0.00
2수준: 조직자원	교육	0.49	0.30	1.16***	0.36
	역할특성	-0.67**	0.27	-0.76***	0.24
	과업특성	0.07	0.18	-0.18	0.18
	조직몰입	-0.08	0.18	0.12	0.16
	사업 제도적 위상	0.06	0.17	0.15	0.17
	기관장 관심	-0.11	0.15	-0.24	0.17
2수준: 조직활동	조회, 종례	-0.01	0.27	0.00	0.26
	활동일지	-0.73	0.60	-1.87***	0.54
	수요처 담당자 확인	-0.29	0.93	-0.59	0.88
	현장방문	0.35	0.85	-0.27	0.66
	1:1 상담	0.15	0.23	-0.16	0.23
	집단간담회	-0.01	0.40	0.54	0.34
	수요처 간담회	-0.91***	0.22	-1.18***	0.23
2수준: 통제변수	상수	0.82	0.76	1.23	0.70
	기관유형	-0.24	0.19	0.05	0.14
	일자리수	0.00	0.00	0.00	0.00
1수준: 개인특성	상수	3.60***	0.02	3.45***	0.03
	대도시	-0.27*	0.15	-0.20	0.20
	중소도시	-0.26*	0.15	-0.11	0.18
	도농복합	-0.08	0.17	0.03	0.23
	성별	-0.04	0.09	0.01	0.08
	연령	0.00	0.01	0.00	0.01
	동거가족여부	0.17	0.12	0.22**	0.10
	초졸이하	-0.12	0.10	0.09	0.09
	중졸	0.22*	0.13	0.55***	0.13
	고졸	0.16	0.19	0.40*	0.24
	대도시*사업참여	0.26*	0.16	0.26	0.21
	중소도시*사업참여	0.36**	0.14	0.20	0.19
	도농복합*사업참여	0.16	0.16	0.04	0.24
	성별*사업참여	0.06	0.10	-0.04	0.09
	연령*사업참여	-0.01	0.01	-0.01	0.01
	동거가족*사업참여	-0.09	0.11	-0.11	0.11
	초졸*사업참여	0.15	0.11	0.00	0.11
	중졸*사업참여	-0.15	0.14	-0.34**	0.14
	고졸*사업참여	0.02	0.20	0.02	0.25
1수준 분산		0.42498		0.44621	
2수준 상수항 분산		0.01356		0.05369	
Deviance		2655.055		2770.603	

분석결과들을 정리하면, 사회공헌형 사업 참여노인의 사업 효과성 증진에는 효과성 범주마다 상이한 요인들이 영향을 미치고 있었다. 주관적 경제 상태에는 주로 기관의 자원 중 인적자원요소, 특히 담당자의 사업 및 조직 관련 인지가 영향을 미치고 있었고, 주관적 건강상태는 조직의 사업관련 활동들이 영향을 미치고 있었다. 사회관계 만족도에는 조직의 특성 요인들이 거의 영향을 미치지 않고 있음을 확인할 수 있었고, 삶의 질 관련한 효과성에는 조직의 자원 중 담당자의 특성 요인들이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 하위 변수들을 기준으로 정리해 보면, 전담인력이 존재할 경우 주관적 경제 상태와 사회관계 만족도에 부정적 영향을, 전담부서의 존재여부는 삶의 질 증진에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 사회공헌형에서는 양질의 전담인력 채용과 관련하여 이들과의 관계 만족도 및 경제상태의 만족도 등에 직접적으로 영향을 미치고 있었고, 집중화된 서비스 전달 관련 부서의 설치는 삶의 질에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 1인당 일자리 수는 미미하게나마 사회관계 만족도 및 삶의 질 증진 등 담당자와의 접촉에 민감하게 반응하는 효과성 범주에 긍정적 영향을 미치고 있는데, 이는 현재 수준에서는 사회공헌형 사업 담당자 1인당 일자리수가 과하게 부과되고 있는 것은 아니라는 점을 간접적으로 확인하게 한다.

담당자의 역할특성 관련 인지는 주관적 경제상태, 사회관계 만족도, 삶의 질에 부정적 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 담당자의 교육은 삶의 질에만 영향을 미치는 것으로 나타났고, 조직 및 사업에 대한 인식은 주관적 경제 상태에만 직접적으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 이러한 담당자의 특성은 직간접적으로 사업에 영향을 미치고 있는데, 특히 담당자의 역할특성 관련 인지는 다양한 사업 효과성 범주에 부정적 영향을 미치고 있는바, 이에 대한 개선이 필요할 것으로 보인다.

기관의 활동들은 사업 참여자에 대한지지 혹은 스트레스를 이유로 사업 참여자의 주관적 건강상태 및 생활에 대한 만족에 영향을 미친다. 특히 직접 대면을 바탕으로 하는 활동들은 긍정적 영향을, 그렇지 않은 활동은 부정적 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다.

## 2) 수행기관 특성이 사업 효과성에 미치는 영향: 시장진입형

시장진입형 사업은 사업 운영비에 대한 지원금만 수령, 시장의 다양한 사업자들과의 경쟁, 활동을 통해 발생한 수익을 참여노인의 인건비로 지급하는 방식으로 운영된다. 따라서 시장진입형 사업의 운영에 있어 사업 담당자들은 사회공헌형과는 달리 기본적인 인간관계의 기술에 더하여 영업을 위한 기술이나 제품 제조 및 판매 등에 관한 기술을 추가적으로 더 요구받는다. 이러한 사업의 특성을 내포하고 있는 시장진입형 사업의 효과성에 영향을 미치는 수행기관 특성 변수에 대해 살펴보면 다음과 같다.

〈표 15〉는 시장진입형 사업의 주관적 경제상태 및 주관적 건강상태 효과성에 영향을 미치는 개인 및 조직 특성 변수의 영향 정도를 분석한 것이다. 분석결과, 주관적 경제 상태에 영향을 미치는 조직 특성 변수는 전담인력의 존재여부 및 수요처 간담회의 실시여부로 나타나 전반적으로 수행기관 특성은 시장형 사업 참여자의 주관적 경제상태 만족에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 또한 주관적 경제 상태에 영향을 미치는 개인적 특성 변수에는 대도시 거주여부, 동거가족 여부, 고졸의 학력수준, 대도시 사업 참여자 여부, 초졸 사업 참여자 여부로 나타나 시장진입형 사업의 주관적 경제는 개인 변수는 거주지 및 학력수준에 따라 그 만족 정도의 차이가 나타남을 확인할 수 있었다.

〈표 15〉 수행기관 특성이 주관적 건강상태 및 경제 상태에 미치는 영향-시장진입형

		주관적 경제 상태		주관적 건강상태	
		추정치	표준오차	추정치	표준오차
2수준: 조직구조	전담인력	1.27***	0.43	0.18	0.64
	전담부서	0.17	0.80	-0.92	0.89
	종사자 수	0.01	0.06	-0.07	0.05
	1인당 일자리수	-0.01	0.01	-0.02*	0.01
2수준: 조직자원	교육	1.47	1.31	0.77	1.93
	역할특성	-0.24	0.73	-0.29	0.68
	과업특성	-0.59	0.44	1.19**	0.49
	조직몰입	0.19	0.80	1.12	0.78
	사업 제도적 위상	-0.03	0.37	-0.26	0.36
	기관장 관심	0.07	0.56	0.49	0.59
2수준: 조직활동	조회, 종례	0.17	0.52	-1.48**	0.70
	활동일지	-0.68	1.29	2.26	1.64
	수요처 담당자 확인	0.49	1.36	-0.44	1.27
	현장방문	-0.07	2.20	-5.76**	2.41
	1:1 상담	0.44	0.63	0.72	0.61
	집단간담회	1.31	1.48	2.40**	1.17
	수요처 간담회	-2.17***	0.57	-1.34*	0.78
2수준: 통제변수	상수	-0.98	1.51	2.81**	1.25
	기관유형	-0.75	0.47	-0.13	0.40
	일자리수	0.00	0.00	0.00	0.00
1수준: 개인특성	상수	3.13***	0.06	3.76***	0.04
	대도시	-1.07**	0.46	-0.11	0.39
	중소도시	-0.42	0.47	0.18	0.29
	도농복합	-0.10	0.47	0.05	0.29
	성별	0.03	0.11	-0.21	0.13
	연령	-0.01	0.01	0.01	0.01
	동거가족여부	0.49***	0.12	0.66***	0.18
	초졸이하	0.31	0.18	0.09	0.17
	중졸	-0.27	0.23	0.45**	0.22
	고졸	0.48*	0.25	0.29*	0.16
	대도시*사업참여	1.07**	0.53	0.21	0.45
	중소도시*사업참여	0.37	0.51	0.00	0.30
	도농복합*사업참여	0.19	0.55	0.14	0.36
	성별*사업참여	0.08	0.16	0.41**	0.17
	연령*사업참여	0.01	0.02	-0.03*	0.02
	동거가족*사업참여	-0.23	0.16	-0.55***	0.21
	초졸*사업참여	-0.41**	0.19	-0.05	0.19
	중졸*사업참여	0.11	0.24	-0.52**	0.24
	고졸*사업참여	-0.19	0.26	-0.16	0.22
1수준 분산		0.57746		0.3165	
2수준 상수항 분산		0.05377		0.02323	
Deviance		0.63123		0.33973	

다음으로 시장진입형 사업의 주관적 건강상태에 영향을 미치는 수행기관 조직특성 및 개인특성에 대해 살펴보면 다음과 같다. 수행기관 특성 중 조직구조 특성에는 담당자 1인당 일자리의 수가 부정적 영향을 미치고 있었다. 즉, 1인당 일자리수가 증가될수록 주관적 건강상태는 나빠지는 것을 확인할 수 있었는데, 시장형 사업의 경우 일의 강도가 사회공헌형에 비해 높고 과업의 수준 역시 상대적으로 높은 까닭에 담당자에 의한 관리 및 지도가 더욱 필요한바, 1인당 담당 일자리의 수가 증가할수록 사업 참여자들에 대한 이러한 활동이 소홀해질 수밖에 없는바, 이는 정신적인 건강뿐 아니라 안전사고 등과 관련한 신체적 건강에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 조직의 자원요인에 있어서는 인적자원 요소, 특히 담당자의 과업특성에 대한 인식의 정도가 건강상태에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.

조직의 활동들 중 모니터링과 관련한 조회, 종례 및 담당자의 현장방문은 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나 시장진입형 사업에 있어서는 이러한 모니터링 활동이 스트레스로 작용, 부정적인 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 이에 대한 자세한 이유는 면접조사 결과에서 후술하도록 한다. 이와 함께 집단 간담회는 주관적 건강상태에 긍정적 영향을 미치고 있었는데, 이는 사회공헌형에서와 마찬가지로 이들 활동으로 인해 발생하는 과업 수행 관련 어려움의 해소 및 담당자의 지지, 지원으로 인해 나타나는 심리적 긍정적 반응의 결과로 해석될 수 있다.

주관적 건강상태에 영향을 미치는 개인적 특성 관련 요인은 동거가족 여부, 중졸 및 고졸학력, 사업 참여노인의 성별 및 연령, 동거가족여부 등으로 나타나고 있다. 즉, 주관적 건강상태에 영향을 미치는 개인 요소들은 노인들이 보유하고 있는 인적자본요소들이 주를 이루고 있음을 확인할 수 있다.

아래 <표 16>은 시장진입형 노인일자리사업의 사회관계 만족도 및 삶의 질 만족에 영향을 미치는 변수들에 대해 분석한 결과를 나타낸 것이다.

〈표 16〉 수행기관 특성이 사회관계 만족도 및 삶의 질에 미치는 영향-시장진입형

		사회관계 만족도		삶의 질(생활만족)	
		추정치	표준오차	추정치	표준오차
2수준: 조직구조	전담인력	0.50	0.39	0.40	0.38
	전담부서	0.59	0.58	0.11	0.61
	종사자 수	-0.07	0.06	-0.07**	0.03
	1인당 일자리수	-0.02**	0.01	-0.02***	0.01
2수준: 조직자원	교육	0.19	0.83	1.14	0.84
	역할특성	-2.04***	0.56	0.84	0.60
	과업특성	-1.15***	0.39	-0.99***	0.36
	조직몰입	-0.25	0.42	-0.21	0.47
	사업 제도적 위상	0.32	0.23	-0.16	0.30
	기관장 관심	0.03	0.37	0.19	0.39
2수준: 조직활동	조회, 종례	-0.33	0.43	-0.14	0.40
	활동일지	-0.27	0.76	-1.14	1.07
	수요처 담당자 확인	1.46	0.89	2.52***	0.83
	현장방문	4.63**	2.27	3.19*	1.91
	1:1 상담	0.51	0.42	0.31	0.45
	집단간담회	-1.05	0.94	0.28	0.92
	수요처 간담회	0.22	0.37	-0.56	0.38
2수준: 통제변수	상수	-0.01	0.90	0.01	0.91
	기관유형	-0.44	0.40	0.72*	0.38
	일자리수	0.00**	0.00	0.00	0.00
1수준: 개인특성	상수	3.59***	0.04	3.60***	0.05
	대도시	0.19	0.32	-0.08	0.41
	중소도시	-0.12	0.32	-0.13	0.38
	도농복합	0.22	0.32	0.09	0.36
	성별	0.03	0.15	0.17	0.17
	연령	-0.02*	0.01	-0.02	0.01
	동거가족여부	0.10	0.12	0.20	0.16
	초졸이하	-0.02	0.14	0.09	0.16
	중졸	0.34**	0.17	0.10	0.30
	고졸	0.19	0.23	0.06	0.24
	대도시*사업참여	-0.35	0.34	0.14	0.37
	중소도시*사업참여	0.02	0.35	0.15	0.34
	도농복합*사업참여	-0.22	0.37	0.05	0.34
	성별*사업참여	-0.04	0.15	-0.18	0.19
	연령*사업참여	0.00	0.01	0.00	0.01
	동거가족*사업참여	0.02	0.16	-0.05	0.20
	초졸*사업참여	-0.02	0.16	-0.23	0.18
	중졸*사업참여	-0.33	0.22	0.01	0.35
	고졸*사업참여	-0.16	0.26	0.03	0.27
1수준 분산		0.31718		0.36772	
2수준 상수항 분산		0.02253		0.0631	
Deviance		0.33971		0.43082	

표에 나타난 것처럼 시장진입형 사업 참여노인의 사회관계 만족에 영향을 미치는 수행기관 특성은 조직의 구조 중 담당자 1인당 일자리 수, 기관의 자원 중 인적자원 특성, 기관의 활동 중 현장방문으로 나타났다. 앞서 언급한 것과 같이 담당자 1인당 일자리의 수가 증가할수록 다양한 과업들 가운데 담당자와 사업 참여자의 상호작용의 빈도 및 질이 저하될 수밖에 없고, 이로 인해 사회관계 만족도의 부정적 영향을 초래하게 된다. 인적자원 특성 중 담당자의 역할특성 및 과업특성은 사회관계 만족도에 부정적 영향을 미쳐 기존 이론과는 반대되는 경향을 나타내고 있다. 특히 역할특성에 대한 인지는 사회공헌형에서와 같은 결과를 보이고 있는데, 이처럼 사업 유형과 무관하게 역할특성 인식의 정도가 높을수록 사업 담당자와 참여자의 관계가 부정적이라는 것은 역할 관련 인지가 높아질수록 참여자와의 관계에 집중하기 보다는 행정업무 처리 등의 업무에 보다 집중하는 경향이 있다는 것을 유추하게 한다.

사회관계 만족도에 영향을 미치는 개인수준의 변수들은 연령과 중졸 학력변수로, 연령은 사회관계 만족에 부정적 영향을, 중졸학력은 긍정적 영향을 미치고 있었으며, 사업 참여여부와는 상호작용을 통해서는 사회관계 만족도에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

다음으로 삶의 질 증진에 영향을 미치는 수행기관 특성 및 개인특성에 대해 살펴보고자 한다. 우선 수행기관 특성에 대해 살펴보면, 조직의 구조특성에서 종사자 수와 담당자 1인당 일자리 수가 부정적 영향을 미치고 있었다. 사업관련 조직의 자원관련 하위변수들 중에는 삶의 질 증진 효과에 영향을 미치는 요인이 거의 탐지되지 않고 있다. 다만, 사회관계 만족도와 마찬가지로 담당자의 과업특성에 대한 인지 정도가 높을수록 참여 노인의 삶의 질은 저하되는 것으로 나타났다.

조직의 활동들 중에서는 수요처 담당자의 확인 및 기관 일자리사업 담당자의 현장방문이 긍정적인 영향을 미치고 있었다. 즉, 활동 현장에 대해 방문함으로서 발생되고 있는 문제 상황에 대한 즉각적 해결 노력이 긍정적으로 인지될 수 있고, 담당자의 현장방문은 이와 함께 이해관계가



연결되어있는 수요처에 방문한 사업 담당자는 참여 노인에게서는 지원 혹은 지지 세력으로 인지될 수 있고, 이는 참여노인들의 인식이 긍정적인 방향으로의 전환을 유도, 생활에 있어서도 이러한 인식이 파생적 영향을 미쳐 나타난 결과라 유추할 수 있다.

즉, 시장진입형 사업의 사회관계 만족도 및 생활 만족도 등 사업의 부수적 효과들에는 조직의 구조적 특징, 이 중에서도 담당자 1인당 일자리 수가 부정적 영향을 미치고 있었고, 조직의 자원에 있어서는 담당자의 과업에 대한 인식이 부정적 영향을 미치고 있었다. 또한 조직의 활동 중에는 담당자의 현장 방문이 강한 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다. 특히 시장진입형 사업에서는 인력의 수가 사업 효과성에 부정적 영향을 미치는 것이 주목할 필요가 있다. 시장진입형의 경우 사업 특성상 더 많은 전담인력 및 담당인력이 필요시 되나, 현재의 사업안내에는 이러한 사업 유형과 무관하게 136명당 1인의 전담인력 지원이 이루어지고 있다. 이는 시장형 사업에 있어 담당인력 1인당 20~30개의 일자리 관리가 적절하다고 하였던 박경하(2013)의 연구와는 상당한 차이가 있는 것으로, 현행 사업의 지원기준은 인력의 부족을 야기, 사업에 참여하고 있는 노인들이 업무 수행에 있어 어려움을 경험할 수밖에 없게 하기 때문에 주관적 건강상태뿐 아니라 사회관계 만족도 및 삶의 질 만족에서의 부정적 영향을 야기한다고 볼 수 있다.

### 제3절 수행기관의 특성이 사업효과성에 미치는 영향: 질적분석 결과를 중심으로

#### 1. 수행기관 특성이 사업 효과성에 미치는 영향

아래에서는 수행기관 특성을 연구모형에서 제시한 것처럼 조직의 구조, 조직의 자원, 조직의 활동으로 구분, 사업 효과성에 미치는 영향에 대해 분석해 보고자 한다.

##### 1) 조직의 구조

조직의 구조 특성과 관련하여 면접조사 결과, 다수의 기관장들은 조직의 구조 자체가 사업의 효과성에 직접적인 영향을 미친다고 보기는 어렵다고 응답하였다. 사업량이 많아 전담팀을 구성할 수 있는 경우 일반적으로 팀장과 팀원인 전담인력의 업무분장이 명확하게 구성되어있고, 자신의 역할에 대한 범위가 명확하게 설정된 상태에서 업무를 수행하게 되는데, 이러한 구조 자체는 대상자와 관련한 효과를 가지기보다 슈퍼비전 및 조직의 관리 측면에서 긍정적 역할을 하는 것으로 나타났다.

보통 일자리팀은 팀장이랑 전담인력으로 구성되는데, 전담인력은 실제 사업 수행만하고 팀장은 사업 방향이랑 스케줄 이런거 결정을 해요. 관리는 되는데, 이게 사업 효과에 영향을 미친다고? 글썄.. 나는 그렇게 생각 안해요. 어차피 실제 업무하는 애들은 전담인력 개들이고, 그들은 그냥 맡은 일만 수행하는거예요.  
(노인복지관 관장 A)

팀을 만들고 말고, 이런거 별로 중요한 요소는 아닌 것 같아요.

이거보다 중요한게 얼마나 더 많은데, 이걸 별로 중요한 요소는 아니예요.(노인복지관 관장 B).

사업 수행기관의 기관장들은 조직의 구조보다는 전담인력으로 양질의 인력을 채용할 수 없는 구조가 더 큰 문제점이라 지적하고 있다. 즉, 최저임금에 해당하는 인건비 하에서 높은 전문성을 보유한 인력의 채용은 실제적으로 어렵다. 현재 이들의 근무 여건상 업무에 대한 의지가 강하지 않을 수 있으며, 기관에 대한 소속감이 저하될 수밖에 없으며, 미래에 대한 불안감이 높은 구조를 가지고 있기 때문에 좋은 인력들의 연속적인 사업 참여는 사실상 불가능하다고 언급하고 있다. 이러한 인력의 질적 수준은 사업 참여노인에 대한 사업 효과성을 저해하는 요인으로 작용할 수밖에 없다.

전담인력 월급이 최저임금이에요. 이것저것 땔거 다 빼고 나면 한 달에 120정도? 얼마 못 받아요. 그런 일자리에 젊은 사람이, 제대로 교육 다 받은 사람이 오겠어요? 게다가 첫 직장이 계약직에 고용도 불안하고, 안하려고 하죠. 좋은 사람 뽑는 게 불가능해요. 그러다보니까 결국 아기 낳고 경력 단절된 40대 아줌마들 채용하거나 그래요. 전문대 나온 아이들이나. 그나마 젊은 친구들 뽑을 때는 그 친구들이 처음엔 일을 열심히 해요. 어떻게든 이 일에서 살아남아보려고. 그런데 애들도 결국 다른데 이직하려고 기웃거리더라고요. 그런 상황에서 좋은 사람 뽑아서 일 잘하도록 해봐라? 이건 불가능이에요.(노인복지관 관장 A).

솔직히 그 월급 받고 일하는데 적극적으로 일하라고 하면 하겠어요? 그냥 팀장이 계획 세워둔 내에서 그냥 시키는 것만 하지. 일을 찾아서 하거나 하지 않아요. 대충 이 일 하다가 좀 더 나은 곳 있으면 이직하려고 기회 보는 경우가 더 많지.(노인복지관 관

장 A)

업무와 관련한 조직 내의 정보, 즉 조직이 보유한 공식적 혹은 비공식적 표준운영절차(SOP)는 사업 운영에 있어 긍정적 영향을 미치기도 하지만 부정적 영향이 더 크게 나타나는 것으로 보였다. 신규 사업의 경우 이러한 영향이 나타나지 않지만, 기존 사업의 경우 전년도 사업운영관련 활동보고서 등 자료가 존재하고 있고, 올해도 이와 유사하게 운영될 것이라는 기대로 인해 담당자의 업무 축소 행태가 나타나기 때문에 사업 운영에 있어 효과성을 담보하기 어렵다는 것이다.

기존 사업을 계속 하는 경우에는 장점보다 단점이 많죠. 관련한 정보가 많이 있으니까요. 처음에 이 사업을 하는 사람은 정보가 많이 쌓여있으니까 좋을 수도 있지만, 기존에 이 사업을 했던 사람들은 예전에 사업 해봤으니까 사업에 대해서 너무 잘 알아서 오히려 안 좋아요. 일이 많아서 바쁘니까 현장에 나가보지 않고 전화해서 “어르신 잘 하고 계시죠?” 이런 식으로 일하고 가급적이면 사무실에 앉아서 일하려고만 해요. 근데 이 사업이 그렇게 해서는 일이 잘 안되잖아요. 그러면서 어르신들은 또 불만이 생기기도 하고..(노인복지관 관장 B)

선행 연구에서와는 달리 비공식적이더라도 업무와 관련한 구체적 규정이 존재할 경우 사업의 운영 관련 정보가 보다 제공됨으로써 운영이 원활하게 이루어지고 동시에 사업 효과성이 증진될 것으로 기대되지만, 현재 노인일자리사업에서는 이러한 기존의 정보가 부정적인 방향으로 활용되고 있고, 이는 사업의 질적 수준 저하로 연결되고 있음을 확인할 수 있다.

이와 함께 조직간 일자리 배분 과정이 조직의 과부하를 야기, 사업 효과성의 저해를 야기하기도 한다. 지자체에서 일자리 배분을 할 때 기본

적으로 전년도 수행일자리 양, 기관이 신청한 일자리의 양 등을 중심으로 협의를 통해 지역 내 일자리사업 수행기관에 배분하는 것을 원칙으로 하고 있다. 하지만 실체는 사업 평가결과가 후년도 일자리사업 배분에 영향을 미치고 있고, 기관의 현재 역량을 고려하지 않은 소위 떠넘기기식의 배분이 일어나기도 한다. 이러한 경우 해당 기관의 업무 과중이 초래되어 참여노인에 대한 집중화된 관심 및 서비스가 제공되기 어렵게 되어 참여노인에 대한 사업 효과성이 저해될 수 있다.

사업 평가를 매년 하죠. 수행기관의 업무를 줄여주려고 성과지표도 점점 간단히 하고, 전산으로 활용할 수 있는건 또 그렇게 하려고 노력도 하고요. 사업 평가결과는 내년도 사업량 결정하는데 쓰이고 있어요.(노인인력개발원 관계자 A).

사업량이 참 정치적으로 결정되는게 커요. 우선 중앙에서 지방에 몇자리 할당, 이렇게 결정되고, 떠안은 지자체는 어떻게든 이 일자리 털어내야 하니까 또 기관을 압박하죠. 기관은 어떻게든 꾸역꾸역 이걸 또 다 떠안고 가요. 그러니까 점점 힘들죠. 실제로 올해 추경에서 노인일자리사업 추경 예산을 강원도의 어떤 국회의원이 주장해서 많이 늘렸거든요. 별로 더 해야할 필요도 없는데. 예산 받아가는 국회의원은 우리 지역구 예산 이만큼 더 받았어요 하는거를 보여줘야하니까 그랬던건데, 결국 그 지역에 있는 기관들이 그 부담을 모두 떠안은게 된거죠. 근데 기관들도 이거 못하겠으니까 결국 집행 안하고 전액 반납한테요. 기관 실정이나 현재 상황 이런거 고려 안하고 그냥 막 배정해주니까 기관들이 점점 더 힘들 수 밖에 없죠. (노인인력개발원 관계자 B)

협의하러 가서 담당공무원한테 우리 이거 진짜 더는 못한다고 얘기하면, 결국 우리 지역의 다른 기관이 이걸 해야해요. 우리가

과부하를 면하더라도 다른 기관에게 부담이 될 수 있는거죠(사회복지관 담당자 A).

사업은 자꾸 확대되는데 조직은 많이 변하지 않아요. 그러다보니 이제 한계가 오기 시작하는데도 많죠. 일자리 늘어나면서 기관더 더 커져야하는데, 예산도 더 받고 일할사람도 더 뽑아야 하는데, 이걸 안되면서 자꾸 일자리만 늘리니 과부하가 걸릴 수 있죠.(시니어클럽 관장 A)

지금까지는 기관들이 버틸만한 수준의 일자리를 맡았어요. 그런데 점점 이게 버거워지겠죠. 지금 수준에서 더 받으려면 추가적인 지원이 더 필요해요(시니어클럽 관장 B)

## 2) 조직의 자원

다음으로 조직의 자원이 사업 효과성에 미치는 영향에 대해 살펴보고자 한다. 본 연구에서는 조직의 자원을 크게 인적자원 및 정치적 자원으로 구분, 인적자원의 특성 및 정치적 자원인 기관장의 관심정도, 지역사회의 관심이 사업 효과에 미치는 영향에 대해 살펴보고자 한다.

우선 조직의 인적자원 특성이 사업 효과성에 미치는 영향에 대해 살펴보고자 한다. 인적 자원 특성은 전문성 정도를 측정하기 위한 일자리사업 관련 교육, 인적자원 특성을 바탕으로 한 전문성의 정도, 사업 관련 인지 및 의지 등으로 요약될 수 있다.

노인일자리사업 전담요원들은 사업 관련 교육을 이수하게 되는데, 이들 교육은 실제 업무에 있어 높이 활용되어 사업 효과성에 직접적인 긍정적 영향을 미친다.

초기에 하는 일자리사업 담당자 교육은 업무 하는데 있어서 많

이 도움이 돼요. 특히 처음에 사업 맡았을 때 새누리시스템 쓰는 게 진짜 어려웠거든요. 그래서 처음에는 개발원에 전화도 엄청 많이 했어요. 그러다가 이거 교육 듣고 나니까 훨씬 많이 도움이 됐어요. 새누리시스템 쓰는거 뿐만 아니라 사업에 대해 이해할 수 있고 해서 다른 교육내용들도 상당히 도움이 됐구요.(사회복지관 담당자 A)

특히 사업 담당자들의 개인적 차이는 사업 효과성에 차이를 야기한다. 이는 사업이 이들 인력들에 의해 구체화되어 전달되기 때문이다.

열심히 하려고 하는 사람들도 많지. 다 월급 적게 주고 일 많다고 대충하는 거는 아니에요. 젊은 친구들이 학교 졸업하자마자 이거 해보겠다고 오는 경우도 있는데, 일을 잘하긴 해요. 아무래도 경력단절 여성들 보다 의욕도 많고, 열심히 하려고 하는 친구들 보면 도와주고 싶고 그렇지. (노인복지관 관장 A).

특히 담당자의 특성과 관련하여서는 사업 구조 등의 영향으로 인해 발생하는 간접적인 부정적 영향들이 나타나고 있다. 앞서 양적분석 결과에도 나타난 것처럼 담당자들이 자신의 업무에 대해 명확히 인지할수록, 역할특성에 대해 명확히 인지할수록, 조직에의 몰입정도가 높을수록 사업 효과성은 부정적으로 나타나고 있었는데, 이렇게 이론과 상반된 결과를 양산하는 원인으로 사업의 구조적 특성과의 상호작용을 제시할 수 있다. 일반적인 이론들에서 언급한 것처럼 조직 내 역할 특성에 대한 인지가 증가할수록, 업무 특성에 대한 이해가 증가할수록, 조직에의 몰입 정도가 높을수록 업무 성과의 증진이 나타나는 것과는 반대의 결과가 도출된 것이다. 이는 다음과 같은 네 가지 이유로 설명될 수 있다.

첫째, 많은 업무량, 적은 보수라는 환경 속에서 사업을 집행하는 기관의 담당자들은 업무에 대해 명확하게 이해할수록, 업무의 특성에 대해 명확히

이해할수록 급한 업무들에 대해서, 주어진 업무에 대해 기계적인 처리만 할 뿐, 업무에 대해 적극적으로 수행하려는 자세가 부족해지기 때문에 나타나는 결과로 생각할 수 있다.

둘째, 업무 수행에 대한 인센티브가 부족하기 때문이다. 일자리사업 담당자들은 대개 노인일자리사업 예산에서 지원되는 전담인력이 큰 비중을 차지하게 되는데, 이들 전담인력들은 11개월 계약직으로 구성되는 경우가 많고, 급여가 최저임금으로 책정되어 적은 급여와 불안정한 고용이라는 근로환경 속에서 업무를 수행한다. 따라서 시간외 수당이나 특근수당 등이 제공되지 않고, 성과에 따른 인센티브도 제공되지 않는다. 이러한 환경 속에서 전담인력들은 적극적인 업무활동을 보이기보다 최소한의 활동만 수행하려고 하는 행태를 보인다. 즉, 정규 근무시간 내에 업무를 마칠 수 있도록 하기 위하여 전산입력 등 행정업무 중심의 활동에 대해서는 충실히 수행하지만 어르신들이 일하는 현장에의 방문 등 모니터링 활동이나 간담회 등의 활동은 사업안내에서 제시하는 최소한의 횟수로만 업무를 수행하는 행태를 보이게 된다. 이러한 업무 행태는 참여노인과의 상호작용의 저하 등 수행기관이 제공하는 서비스의 질적 저하를 야기하여 사업 효과성, 특히 심리적인 측면에서의 사업 효과성을 저해시킨다고 볼 수 있다.

*열심히 해봤자 뭐 돌아오는 게 없잖아요. 일 열심히 하려고 해도 야근수당을 주길 하나, 일을 계속 할 수 있길 하나. 언제 잘릴지 아는데, 재계약 안 할수도 있는데 뭐하러 열심히 해요? 그냥 있는 동안 주는 거나 받고 가지 하는 생각으로 일하는 거죠.  
(노인복지관 관장 C).*

*일 열심히 할 동기가 없긴 해요. 선생님들이 의지를 가지고 적극적으로 해야 하는데, 생각을 하고 일을 해야 하는데, 실제 업무환경이 이걸 못받쳐줘요. 그러다보니 그냥 기계적 집행을 하는*



거죠. 그러면서 선생님들이 관료화되는거죠.(시니어클럽 관장 A).

셋째, 기존의 사업관련 정보의 영향으로 인해 나타나는 결과도로 이해될 수 있다. 신규 사업의 경우 사업에 대한 지식이 축적되지 않아 이에 해당되지 않는 설명이지만, 기존에 수행하던 사업을 연속적으로 수행하는 경우 수행기관 내에 사업에 관한 정보가 존재하게 된다. 이는 처음 이 사업을 수행하는 담당자의 입장에서는 시행착오를 줄일 수 있다는 장점을 가질 수 있지만, 한편으로는 사업을 직접 수행하지 않더라도 이 시기에는 어떠한 활동을 해야 하는지, 현장에서는 어떤 반응이 있을지 등 사업 운영에 대해 담당자의 예측 가능성을 증진시켜 담당자의 업무 활동을 축소시키는 데에도 영향을 미치기 때문이다. 즉, 조직 내 표준운영절차(SOP)가 존재할 경우 역할에 대한 인식은 명확해 지는데 반해 이로 인한 사업이 축소집행 행태가 동시에 나타나기도 하여 역기능을 초래하기도 한다는 것이다.

넷째, 조직에 대한 몰입이 높을수록 조직 내 다른 구성원과의 차별성에 대해 더욱 그 격차를 크게 인지, 사업의 집행에 대한 의욕이 저하될 수밖에 없다. 전담인력으로서 자신이 조직의 구성원이라고 인지하는 정도가 높고, 현 기관에서의 근무에 대한 자부심이 높는데 반해 현실은 계약직이면서 동시에 계약직 중에서도 최저 임금을 수령하고 있다는 것에서 느껴지는 차별성은 근로 의욕을 저하시키게 하고 이는 사업 효과성의 저하로 연결될 수 있다.

실제 어르신들 만나서 사업 활동 하는 사람들이 전담인력들이 예요. 그 친구들은 그런데 고용도 불안해, 월급도 적어. 일할 맛이 안나죠. 게다가 노인복지관은 또 계약직마다 월급이 다르거든요? 근데 그 계약직들 사이에서도 월급 차이가 나요. 농담 반으로 너는 150 받으니까 성골, 너는 130 받으니까 진골. 이런 식으로 그 안에서도 급여가지고 계급이 나뉘고 그래요. 노인일자리사

업 전담인력이 그 중에서도 제일 월급 적게 받아요. 자기들도 아니까, 다른 사람 월급 받는 거 보면 소외받죠. 전주는 심지어 사회복지사복지카드가 나왔는데, 계약직은 이거 신청도 못해요. 그러다보니 차별받는다는 생각이 더 많이 들고, 의지가 없어질 수밖에 없어요. 조직 소속감? 이렇게 있겠어요? 그냥 열심히 해야 한다. 이거 강요하기 어렵죠.(노인복지관 관장 C).

기관장의 의지는 사업의 효과성에 간접적인 영향을 미치는 요인이 된다. 사업 담당자들은 기관장의 영향을 잘 체감하기는 어렵지만 실제 기관의 분위기 조성, 사업 방향, 기관이 추구하는 방향성의 설정에서부터 조직의 구성, 필요 예산의 추가편성 등에 기관장이 개입할 수밖에 없다. 이러한 측면에서 기관장의 사업에 대한 관심정도, 즉, 기관장의 의지 측면은 사업에 많은 영향을 미칠 수밖에 없다는 것이다.

사업 운영하는데 있어 제일 중요한 게 기관장들이 어떤 의지를 가지고 있느냐는 거죠. 사업 키워보려고 이것저것 예산도 지원하고 신규 사업 발굴도 독려하고 하는 적극적인 태도를 보이면, 아무래도 성과가 좋을 수밖에 없죠. (노인복지관 관장 C)

사업 담당자가 계속 일해서 업무에 능숙해지고 하면 사업 운영하기 좋지. 그래서 우리가 11개월 전담인력 고용하고 12월에 나가라고 안하려면 기관에서 그 사람 인건비를 다 줘야해요. 그런데 이게 단순히 1개월치 인건비를 더 주는게 아니라 12개월 일했으니까 나중에 퇴직금도 줘야한다고. 그러려면 예산을 더 마련하고 해야 하니까 이것도 상당한 의지가 필요한거지. 그런데다가 수요처랑 협약하고 뭐 이런 것도 신경써줘야 좀 수월하고 하니까 아무래도 우리 영향이 크긴 하지. 사업 다양하게 운영하고 뭐 이러려면.(노인복지관 관장 A)

관장님이 사업할 때 이것저것 많이 도와주시죠. 솔직히 제가 혼자 못하는 일들이 많잖아요. 어디 업체랑 협약 맺고 하려면 관장님이랑 같이 가야하고 하니까요. 신규 사업 개발하고 이런거 하는 데는 진짜 많이 도와주셔야 가능하죠.(사회복지관 담당자 A).

기본적으로 일을 열심히 안하려고 하는 자세를 가진 직원은 제가 관심 가지는게 오히려 부담일 수 있죠. 신규 사업 개발해라, 뭐해라 자꾸 관심보이면 스트레스가 돼서 업무에 방해될 수도 있죠.(노인복지관 관장 B).

기관 외부의 인식이라는 정치적 자원은 기관 담당자들 및 사업 참여자들의 사기를 통해 사업 효과성에 영향을 미친다. 일자리사업에 대한 외부의 인식이 부정적일 경우 이에 대한 시선은 담당자의 집행 의욕을 저하시킬 뿐만 아니라 일자리사업 참여 노인들에게도 자신의 업무에 대한 가치를 스스로 저하시켜 사업 효과성의 저하를 야기한다.

실제 지방에 내려가면 상황이 심각해요. 좋은 일자리라는게 만들어지기가 어려워요. 읍면동에서 공익형 하면 길에서 쓰레기줍기 이런거 제일 많이 하거든요. 그거 하면서 어르신들이 중간에 길에 앉아서 쉬고 있으시면 지나가면서 사람들이 “왜 이런데 돈 쓰는지 모르겠다. 저렇게 맨날 노닥거릴거면 그냥 주지 뭐하러 이런걸 만들어서” 라는 사람들이 생각보다 많아요. 사실 이게 참 그러지 말라고 하기도 어렵고. 이런 얘기 들으면 어르신도, 복지관 선생님도 힘이 빠지죠. 의욕이 안생겨요.(노인복지관 관장 B)

### 3) 조직의 활동

마지막으로 조직의 활동이 사업 효과성에 미치는 영향에 대해 살펴보면, 이들은 주로 참여노인의 주관적 인식에 많은 영향을 미치고 있고, 담당자가 직접 참여노인을 만나 상호작용을 하며 수행해야 하는 활동들에 비해 비대면 활동의 효과성이 부정적으로 나타나고 있었다.

우선 조직의 모니터링 활동 중 참여노인과의 상호작용을 바탕으로 하는 조회 및 종례는 상호작용을 통해 친밀감을 형성, 업무 관련 격려로 인해 일을 통한 소득증대라는 측면에서 보다 긍정적으로 인식되고 있다.

업무 시작할 때 조회를 하거나 끝나고 종례를 하는게 보통 딱딱한 분위기에서 점검하는 것처럼 하지는 않아요. 기분 좋게 하루 시작할 수 있도록 오늘 열심히 하시라고 격려도 하고 하면 어르신들도 일하실 때 힘이 나는 것 같아요. 이런게 실제 업무성과로도 연결될 수 있으니까 시장형 사업에서는 생산성 증가로 연결되기도 하는 것 같고요.(시니어클럽 기관장 A).

대표적인 비접촉방식의 활동일지 점검은 사업 참여노인의 주관적 건강상태와 삶의 질에 부정적인 영향을 미친다. 이는 사업 참여자들의 인적자본 수준 취약성과 연결되어 나타나는 결과인데, 실제 사업 참여 노인들 중에는 문맹, 즉 글을 쓸 수 없는 노인들이 다수 존재하는데 이들 노인들에게 글을 쓰는 활동일지를 요구할 경우 다른 사람에게 부탁해야 하는 과정에서 수치심 등 심리적으로 부정적인 경험을 하게 되고, 부탁을 들어주어 작성을 해 주는 노인은 과업이 늘어 부담감이 발생하는, 또한 “왜 내가 이것까지 해야 하지?” 하는 부정적 감정이 발생하게 된다. 즉, 이 활동은 산업재해 등의 근거자료로서의 활용이라는 중요한 목적을 가지고 있지만 심리적, 정신건강적 측면에서 부정적인 영향을 미치기도 한다.

활동일지에 들어가는 내용이 많지는 않아요. 금방 쓸 수 있는

항목으로 되어있긴 하죠. 저희 지역이 유난히 그런 건지는 잘 모르겠지만, 저소득 어르신이다 보니 우리가 생각하는 것 보다 문맹률이 높아요. 한글을 모르시는 거죠. 그러니까 어르신이 속한 팀의 팀장이 이 경우에는 대신 써주거든요. 그게 부끄러우신 거죠. 일자리사업에서 받는 급여가 이분들 생활비에는 엄청 도움은 되지만, 부탁할 때마다 부끄러우니까 그게 자존심이 상하는 거죠. 대신 써주는 어르신은 내가 다 써야 한다는게 부담이면서 불만이고요. 솔직히 담당자가 이거 다 확인 하는게 어렵거든요. 그러니까 어르신들 중에서는 보지도 않는데 이거 왜하냐고 불만이신 분들도 꽤 많아요.(사회복지관 담당자 A).

이에 반해 근로의욕 향상을 위한 상담이나 집단간담회 서비스는 참여자와의 상호작용을 촉진, 주관적 건강상태나 삶의 질에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 다음과 같은 이유로 설명될 수 있다. 첫째, 이러한 활동들은 자신의 의견이 관철되고 있다는 것에 대한 환류를 통해 참여노인의 자존감이 증진, 긍정적인 사고를 유도한다는 측면에서 정신건강 및 생활 만족도의 증진을 야기한다. 둘째, 문제 상황에 대한 대응으로 인해 업무 수행과정에서의 어려움이 해결, 스트레스의 경감과 함께 신체적 안녕을 유도할 수 있다.

상담이나 간담회 때 보통 어르신들이 일하시면서 어려운 점이나 불만사항들을 많이 얘기해요. 그러다보니 끝나고 나가실 때 후련해 보이는 얼굴을 하고 가시는 경우도 많아요. 저희 기관에서 참여노인 간담회 할 때에는 이분들이 활동하고 있는 복지관 부서 담당자들이랑 같이 얘기하는 경우도 많은데, 그래서 끝나고 나면 뭔가 해결된 듯한 느낌을 많이 받으신다고 하세요.(사회복지관 담당자 A)

간담회를 하면 내가 무슨 얘기하는 것에 대해 받아들여진다는 생각을 하시는 것 같아요. 의견을 제시했는데 누가 들어준 거 같아요. 어르신들한테는 이게 되게 중요해요. 누가 내 얘기를 들어 준다는거. 이게 심리적으로 긍정적인 영향을 많이 불러오죠.(시니어클럽 관장 A).

담당자와 참여노인간의 간담회와는 달리 담당자와 수요처의 간담회는 사업 효과성에 부정적 영향을 미치고 있다. 이는 이는 수요처 간담회의 경우 참여노인들과의 직접적인 상호작용이 아니기 때문에 참여 노인에게는 그 효과의 체감 정도가 상대적으로 약하기 때문인 것으로 보인다. 이와 함께 수요처 간담회는 당사자들이 없는 곳에서의 논의라는 측면에서 참여 노인들에게 부정적인 인식을 제공, 건강 및 경제 상태에 대한 저하를 나타낼 수 있다.

간담회 한다고 하면 ‘이것들이 나 없는데서 뭐하나’ 하는 생각을 줄 수도 있고, 그러다 보니 이게 은근 어르신들한테는 스트레스일수 있어요 (시니어클럽 기관장 A).

아무래도 직접 어르신들하고 얘기하는 자리가 아니니까 어떻게 어렵다, 뭐가 좀 해결됐으면 좋겠다 이런 논의를 한다고 해도 어르신들한테 체감이 좀 덜하겠죠. 바로 반영된다는 느낌이 없으니까요. 저희는 수요처 간담회 할 때 어르신들 중에 팀장 어르신하고는 같이 가기도 하는데, 아무리 그래도 효과가 덜할 수밖에 없겠죠(사회복지관 담당자 A).

## 2. 사업 유형별 수행기관 특성이 사업 효과성에 미치는 영향

사회공헌형과 시장진입형은 사업 운영의 보조금 지원방식의 차이뿐 아니라 사업 운영 방식의 차이, 담당자에게 요구하는 과업의 양적 차이 등이 나타나고 있다. 따라서 이러한 사업유형의 차이는 각기 상이한 조직 관련 요인들의 필요를 요구할 것이다. 앞서 논의한 양적분석의 결과처럼 사업 유형에 따라 사업 효과성에 영향을 미치는 하위 변수들이 차이나 나타나고 있는바, 아래에서는 앞서 논의한 일반적인 영향요인에 대한 설명은 배제, 사업에 따른 특수한 요인 관련 설명만을 논하고자 한다.

우선 사회공헌형의 경우 사업의 운영과 관련한 기본적인 업무과정에 관한 지식, 행정처리 관련 지식을 필요로 하고, 추가적으로 노인에 대한 이해 및 노인과의 상호작용에 필요한 인간관계 기술이 업무에 있어 핵심 기술이 된다. 이들 사업의 참여노인들은 상대적으로 취약한 인적자원을 보유하고 있고, 따라서 업무 수행과 관련한 다른 활동들 보다 직접 면담하고 상호작용하는 활동이 사업 효과성에 영향을 미친다고 할 수 있다. 즉, 담당자와의 상호작용을 통한 자존감의 증진 등 심리적 영향이 사업 효과성에 영향을 미친다. 이와 함께 담당자의 현장방문이 심리적 측면에서 효과를 나타내고 있는데, 이는 상대적으로 인적자원이 부족한 사회공헌형 사업 참여자들에게 사업 담당자들은 자신들의 권익을 대변해 주는 사람으로서의 역할로도 인지되기 때문인 것으로 나타났다. 즉, 사회공헌형 활동의 참여노인들은 사업 담당자에 대한 의미를 강하게 부여하고 있고, 이들에 보다 민감하게 반응하는 양상을 보이고 있다.

그래도 일하시는 곳에 방문하면 좋아하시죠. 반가워하시고. 내 편이 온거니까요. 저희가 가면 정말 표정이 막 밝아지고 그러시는 분들도 많아요(사회복지관 담당자 A).

지난해 일자리사업 담당하다가 올해 다른 부서로 옮겨갔는데도 계속 저 찾아오셔서 이런저런 얘기 많이 하세요. 아무래도 익숙한 사람이니까요. 한번 관계 트고나면 어르신들이 정말 많이 의지하시는 것 같아요(사회복지관 담당자 A).

인간관계 기술이 중요하지. 만나서 얘기하고 하는 과정이 어르신들한테 중요하니까. “어르신들 존중합니다. 과거에 어르신들이 일궈놓으신 터전이 토대가 되어 저희가 지금 이렇게 살 수 있는 거니 이제 저희가 어르신들을 돌보아드릴 차례입니다. 어르신들이 잘 계셔야 저희도 잘 지낼 수 있는 겁니다” 하는 태도가 중요하고, 저희 기관 직원들에게 이 마음가짐을 가지라고 많이 강조하는데, 실제 어르신들이 이걸 얼마나 느끼시는지 모르겠어요. ... 어르신들 대하는 태도는 중요하고 이제 노인일자리사업에 있어서도 중요한 요소가 되는 것 같아요.(노인복지관 관장 B)

시장진입형 사업의 경우 담당인력의 수 및 담당인력의 구성 자체가 매우 중요한 요소가 된다. 앞서 언급했던 것처럼 시장진입형 사업은 사회공헌형 사업과는 달리 사업 운영에 있어 더 많은 활동을 요구하기 때문이다. 즉, 사업 담당자의 관심과 노력을 더욱 많이 필요로 하는 사업유형이라 할 수 있다.

시장형 사업을 하려면, 담당자가 꼭 그 현장에서 같이 일해야 하는 경우가 많아요. 제품 만들어 판다고 하면, 어르신들한테 만드느걸 다 맡겼다가 꼭 사고가 나거든요. 예전에 저희 복지관에서 빵만들어 파는걸 시장형 사업단으로 해서 해봤는데, 어르신이 한번은 이스트를 빼고 구우신거예요. 결국 상품성이 없어서 못팔았죠. 그걸. 그런데 이런 경우가 정말 많아요. 그래서 시장형 담당자들은 그 사업장에서 같이 일하면서 제품 만드느것도 도와드



려야 하기도 하죠. 게다가 영업도 다녀야돼요. 시장형 사업단이 사실 실제 시장에서는 별로 메리트가 없거든요. 그렇잖아요. 빵집인데 6시 지나면 일을 못해요. 9시 전에 문도 못열어요. 그런데 다른 가게들에 비해 장사가 잘 되기가 어렵죠. 그러다보니 담당자가 판로개척 이런거 하러 다녀야 하고 그렇죠. 이런 일까지 다 해야하니까 사실 인력의 부족이 더 심하게 느껴지죠.(노인 복지관 관장 B)

택배사업이나 공동작업장도 상황은 마찬가지예요. 어르신들이 돈받고 송금하고 정산하고 이런거 잘 못하시니까 누가 같이 일을 해줘야하죠. 공동작업장도 일하는거 다 챙겨드려야 해요. 그런 상황에서 참여노인 136명당 전담인력 1명은 말도 안되는거죠. 저희는 사회공헌형이랑 같이 운영하고 있어서 전체 총 인원 기준으로 전담인력 배치받았거든요? 그래서 참여노인 700명 언저리인데 전담인력이 4명 있어요. 사업 되게 하려고 저희는 공동작업장 두 군데에 한명, 택배에 한명, 나머지 두명이 사회공헌형 관리하게 해요. 택배나 공동작업장은 인원 자체는 되게 작아요. 둘 다 합해야 100명 가량인데 거기에 2명이 상시근로하면서 이분들한테 서비스 제공을 하는 거예요. 안그러려고 해도 시장형은 꼭 담당자가 상주하면서 운영해야 하는 사업들이 많거든요.(노인 복지관 관장 A)

또한 시장진입형 사업의 경우 모니터링 활동 중 조회 및 종례가 사업 효과성, 특히 건강관련 효과성에 부정적 영향을 미치고 있었다. 이는 조회 및 종례, 현장방문 등이 어떤 사고가 없는지를 확인하고 현재까지 매출액이 얼마나 되는지를 확인하는 활동을 수반하기 때문에 현장방문 등은 매출에 대한 부담감으로 연결이 가능한바, 건강증진에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

아침에 일 나가실 때 좋게 웃으면서 힘내시라고 해도 결국 업무 끝날 때는 매출 얘기를 안할 수가 없어요. 또 중간에 사업장 방문하면 결국 또 매출 얘기가 나올 수밖에 없고요. 그런게 알게 모르게 어르신들한테는 스트레스일 수 있죠. 매출이 잘 발생안하면 급여 문제도 생기고 하니까 부담되거든요.(시니어클럽 관장 A)

이러한 점들을 종합하여 보면, 사회공헌형 사업의 경우 전반적으로 사업 운영을 하는 전담인력들의 전문성, 특히 인간관계의 기술에 많은 영향을 받고, 상호작용을 전제로 하는 기관의 활동들이 많은 영향을 미치고, 시장진입형 사업의 경우 전담인력의 수 자체가 사업 효과성에 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 사업의 운영특성 차이에 의해 나타난 결과라고 할 수 있다.

### 3. 변수들 간의 관계

앞선 분석들에서 나타난 것처럼 수행기관 조직의 구조적 특징은 직접적으로 사업 효과성에 영향을 미치기보다 사업 담당자의 특성에 영향을 미치거나 혹은 사업 담당자의 특성과 함께 조직의 활동에 영향을 미쳐 사업 효과성에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 전담인력의 보유라는 조직의 특성은 사업의 지원규정이라는 조건으로 인해 양질의 인력 채용을 어렵게 하고, 이와 동시에 사업의 유형과 관련한 특성을 반영하지 못하였기 때문에 인력의 부족을 경험하게 하여 집행의 질적 저하를 야기한다. 또한 전담팀에 의한 집중적인 서비스의 제공은 대상자와의 관계에 있어 긍정적 영향, 특히 인적자원이 취약한 사회공헌형에서 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타나고 있으나, 업무분장의 명확화는 오히려 실제 사업을 집행하는 전담인력의 업무 축소의 행태를 야기하기도 한다. 이를

양적분석의 결과와 함께 고려하면, 업무분장 및 조직내 사업 관련 지식으로 인해 사업 담당자가 자신의 역할 및 과업특성에 대해 명확하게 인지할 경우 제약된 시간과 자원 하에서 자신의 역할을 충실히 하려는 시도보다는 적절히 단순화하여 축소집행하거나 불집행 하는 행태로 연결, 사업 집행의 수준을 저하시켜 사업 효과성의 저하를 야기하게 함을 확인할 수 있다. 이는 특히 사업의 부수적 효과들, 즉 참여자의 긍정적 인식에 의해 도출되는 효과성인 사회관계 만족도 및 삶의 질 등에서 보다 설명이 용이하다.

한편 조직의 구조는 사업 효과성에 직접적인 영향을 미치기도 한다. 특히 담당자 1인당 사례 수는 사업과 관련한 활동들에 직접적인 영향을 미칠 수밖에 없다. 시장형 사업에서는 이러한 현상이 더욱 강하게 나타나는데, 시장형 사업의 경우 사업의 운영과 관련한 전반적인 관리 행위와 더불어 참여노인들이 업무를 수행하는데 있어 보조적 업무의 수행, 영업 등의 활동 역시 수행해야하기 때문에 상대적으로 과업이 많아 수행인력이 부족할 경우 사업 참여 대상자와의 접촉이 현저히 감소할 수밖에 없어 사회관계 만족도나 삶의 질 만족도가 저하되는 결과를 초래한다. 또한 시장형 사업에서는 전담인력이 존재할 경우 사업 관리 및 다양한 활동의 수행을 용이하게 한다는 측면에서 생산성 증가를 야기, 사업 참여자의 주관적 경제 상태를 증진시키는 직접적 효과를 야기한다.

조직의 자원 변수 역시 직접적으로 사업 효과성에 영향을 미친다기 보다 기관의 활동에 영향을 통해 간접적 영향을 보이고 있다. 일자리사업 수행을 위해서 필요로 하는 다양한 지식과 기술들 중에는 노인에 대한 이해, 과업에 대한 이해와 함께 인간관계의 기술 등이 포함된다. 이러한 담당자의 전문성이 높은 경우, 특히 상담이나 간담회 등 사업 대상자와 접촉하여 수행해야 하는 활동에서는 그 효과가 크게 나타난다고 볼 수 있다.

이러한 담당자의 전문성이라는 특성은 앞서 언급한 것처럼 조직의 구조적 특성 등 외부적 요인과 결합되어 사업 효과성에 영향을 미치기도

한다. 이러한 점들을 통해 사업 담당자의 특성 역시 사업의 효과성에 직접적으로 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다.

조직이 보유한 정치적 자원 중에서는 기관장의 의지가 가장 중요한 요인이 되는데, 이는 사업 참여노인에게 직접적인 영향을 미친다기 보다 기관의 비전을 설정, 사업의 방향성에 영향을 미치고, 사업 운영에 용이한 조직구조 및 인력구성, 필요한 물적 자원의 배분 및 지역사회와의 협조 등을 통해 간접적인 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다.

기관의 활동은 직접적으로 사업의 효과성, 특히 주관적 건강상태나 삶의 질 등에 영향을 미치고 있는데, 활동의 내용 자체가 영향을 미치기도 하지만 사업 담당자의 역량 등을 조절변수로 하여 영향의 정도가 달라지기도 한다. 즉, 사업 담당자의 개인적 차이에 의해 사업 집행의 질이 차이가 발생하고, 이로 인해 사업 효과성의 차이가 나타난다는 것이다.

이러한 점들을 토대로 노인일자리사업 참여노인의 사업 효과성에 영향을 미치는 수행기관 특성들의 관계에 대해 정리하면 다음과 같다. 첫째, 조직 구조는 일부 사업유형에 대해서 직접적인 영향을 미치기도 하지만 기관의 인적자원 및 기관의 활동을 통해 간접적인 영향을 미치는 것이 더 크다고 할 수 있다. 둘째, 조직의 자원 역시 직접적으로 효과성에 영향을 미치기도 하지만 조직의 활동을 통해 간접적으로 영향을 미친다. 특히 조직의 인적자원은 조직구조의 특성과 상호작용하여 사업 효과성에 영향을 미치고, 조직의 정치적 자원인 기관장의 의지는 조직의 구조 및 조직의 방향성 등을 통해 간접적으로 사업 효과성에 영향을 미친다. 셋째, 조직의 활동은 활동 내용 자체가 심리적 요인에 대한 효과를 야기하기도 하지만 조직의 자원 등의 영향을 받아 효과에 영향을 미치기도 한다. 즉 기관의 활동은 조직의 자원을 조절변수로 하여 사업의 효과성 크기에도 영향을 미칠 수 있다.

## 제6장 결론 및 정책적 함의

### 제1절 연구결과의 요약

정책이 형성, 집행되는 과정에서 최종 정책 수혜자인 정책 대상집단에 대한 사업 효과성을 증진시키기 위한 영향요인들 관련 연구는 꾸준히 수행되어 왔다. 어떻게 하면 성공적인 집행이 이루어질 수 있는지에 대한 연구들은 이론에 의해 잘 구성된 정책내용에 맞게 집행이 성공적으로 수행된다면 사업 효과성이 증진될 것이라는 측면에서 성공적인 집행요인에 대한 탐색이 이루어진 것이다. 이들 관심들은 집행 결과에 대한 관심에서 나아가 집행과정에 대한 관심을 야기하였고, 집행과정에서 어떠한 요인들이 성공적인 집행으로 연결되는지에 대해 탐색하게 된 것이다.

이러한 집행과정에서 가장 중요한 요소가 집행관련 조직의 특성이라고 볼 수 있다. 특히 사회복지서비스의 집행에 있어서는 다양한 수준의 집행기관들 중에서도 실제 집행이 이루어지는 일선관료의 집행현장인 집행담당 조직의 영향이 더욱 중요하게 된다. 이는 실제 사업을 집행하는 최하 수준의 집행조직에서 모호한 정책내용이 구체화되어 실제 서비스로 변화하는 과정을 거치게 되기 때문이고, 이 과정에서 집행현장들이 직면한 환경의 특성, 문제의 특성에 맞는 집행이 이루어지기 때문에 집행을 담당하는 조직의 구조, 자원, 활동 등이 서비스의 질적 수준에 많은 영향을 미친다고 할 수 있기 때문이다.

하지만 상대적으로 사업의 집행조직 요인들이 개인 수준의 사업 효과성에 미치는 영향에 대한 연구는 많이 수행되지 않고 있다. 이들 연구들은 사업 집행조직의 특성에 관한 정보, 사업 참여자의 특성에 관한 정보 및 개인단위의 사업 효과성에 관한 정보 모두 관찰 가능하여야 하고, 이들 자료들이 상호 연결이 가능할 때 분석이 가능하기 때문이다. 이러한 까닭에 현재 연구들은 막연하게 집행조직의 특성 요인들이 개인 수준의

사업 효과성에 영향을 미친다는 점은 확인되고 있지만 어떠한 원인에 의해 이들 관계가 성립되는지에 대해서는 충분한 설명을 제공하고 있지 못하고 있다.

노인일자리사업은 지난 10여 년간 사업이 실시되면서부터 다양한 연구들이 시도되었으나, 아직 그 역사가 충분히 길지 않아 관련 연구가 부족한 실정이다. 특히 이들 연구들 중에서는 사업의 집행을 담당하는 사업수행기관과 관련한 연구들은 거의 실시되고 있지 못하고 있다. 사업의 운영 및 사업 효과성에는 사업 수행기관의 집행이 큰 영향요인임에도 불구하고 이와 관련한 연구가 부족한 실정이다.

이러한 측면에서 본 연구는 노인일자리사업 집행기관인 수행기관의 특성이 사업에 참여하는 개인의 사업 효과성에 미치는 영향을 분석하였다는 점에서 그 의의를 가진다. 특히 본 연구를 수행함에 있어 사업 참여자 집단에 대한 대조군(comparison group)으로 사업의 대기자 집단을 활용, 분석을 실시하였다는 점에서 사업 효과성(impact)을 확인하였다는 것이 본 연구의 의의라고 할 수 있다. 이러한 본 연구의 주요 분석결과는 다음과 같이 요약될 수 있다.

우선 분석결과들을 사업 효과성 요소들을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 사업 운영 결과 나타나는 1차 산물인 임금 관련 주관적 경제 상태에는 상대적으로 조직의 활동 관련 하위변수들에서 영향요인이 감지되었으나, 전반적으로 조직의 특성 변수들이 크게 영향을 미치지 않는 것으로 나타나고 있었다.

둘째, 사업의 집행으로 인해 발생하는 신체적 건강개선 정도가 아닌 심리적 요인과의 상호작용의 결과로 나타나는 주관적 건강상태, 사업 운영과 관련하여 전반적인 심리상태의 변화를 의미하는 삶의 질에 대해서는 상대적으로 기관 활동과 관련한 하위 변수들이 의미 있는 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이들 기관의 활동을 사업 담당자와 참여노인과의 직접적인 상호작용을 기준으로 구분해 보면, 직접적 상호작용을 토대로

수행되는 조직의 활동은 심리적 변화를 야기, 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타나고 있고, 상호작용이 없는 활동들에 대해서는 부정적 영향이 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 더불어 삶의 질에는 조직 자원 중 담당자의 인지관련 요인과 전문성 향상을 위한 활동이 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 한편 사업을 수행하는 과정에서 나타날 수 있는 사회관계 만족도에는 이러한 조직 특성들이 거의 영향을 미치지 않은 것을 확인할 수 있었다.

분석결과들을 수행기관 특성 변수들을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 집행기관의 구조적 특성들은 대부분 개인단위의 사업 효과성에 직접적 영향을 미친다고 보기 어려웠다. 특히 현재까지는 사업 담당자 1인당 일자리의 수가 부정적인 영향을 미치고 있지 않은바, 기관이 감당 가능한 수준에서의 일자리가 배분되고 있음을 간접적으로 추론할 수 있게 하였다.

둘째, 집행기관의 조직 특성 중 사업 내용에 대한 표준운영절차(SOP), 즉 사업과 관련하여 조직이 보유하고 있는 정보가 존재할 때 개인의 사업 효과성이 저해되는 것으로 나타나고 있다. 사업과 관련한 정보가 존재한다는 것은 사업 집행에 있어 시행착오를 줄이고 집행에서의 부정적인 요인들을 감소시킨다는 점에서 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 하지만 현재 노인일자리사업에 있어서는 오히려 이들 정보들이 집행 담당자들에 게 집행 결과에 대한 예측가능성을 증진시키는 방향으로 기능하기 때문에 담당자의 업무수행에 있어 불집행 혹은 축소집행의 행태를 촉진시키고, 결과적으로 사업 효과성을 저해시키는데 영향을 미치고 있다.

셋째, 조직의 자원 특성에서 담당자의 업무관련 특성인 역할특성, 과업특성, 조직몰입 등의 요인들은 기존 연구결과와는 상이하게 담당자가 역할특성에 대해 명확히 인지할수록, 과업특성에 대해 명확히 인지할수록 개인에 대한 사업 효과성에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 담당자의 역할 수행에 대한 성과와 인센티브가 연결되지 않아 나타

나는 결과로 볼 수 있다. 전담인력의 경우 자신의 업무가 비교적 명확하고, 노인일자리사업을 전담으로 하는 팀을 운영하는 기관의 경우 업무 분담으로 인해 전담인력의 업무내용이 더욱 명확하게 규정된다는 특성을 보이고 있다. 이렇게 명확하게 규정된 역할 내용 하에서 업무를 수행하는 전담인력은 그만큼 자신의 역할에 대해 명확히 인지할 수 있는 환경에 놓여있으나, 업무 수행과 관련한 인센티브가 연결되지 않기 때문에 열심히 하고자 하는 동기를 상실하게 되면 역할에 대한 축소집행의 행태가 나타날 수 있다. 이러한 축소집행은 최소한의 과업만 수행하는 집행 행태를 보이게 되는데, 결국 이들에 의해 제공되는 서비스의 양적·질적 수준의 저하가 나타나게 되어 프로그램 참여자에 대한 개인단위의 효과성의 저하가 나타나게 된다.

넷째, 집행기관 자원의 요소 중 기관장의 관심 및 의지 부분은 중요한 변수이지만 양적 분석 결과에서는 그 효과성이 탐지되고 있지 못하고 있었다. 이는 기관장의 관심이라는 요소는 개인단위 효과성에 직접적인 영향을 미치는 것이 아니라 간접적 영향을 미치기 때문에 나타나는 결과로 인식될 수 있다. 특히 기관장의 의지는 기관의 분위기, 기관의 목적 및 목표 설정 등을 결정하는 주요한 요인이 되지만 분석에 있어 이들 기관의 맥락 요소들은 통제되었기 때문에 기관장의 의지는 사업 효과성에 있어 중요한 영향요인이 되지만 상대적으로 그 영향이 과소추정된 것으로 보인다. 하지만 기관장의 의지 및 관심은 이러한 기관의 맥락요소에 대한 결정뿐 아니라 기관의 자원배분, 조직구조 및 인력배치 등 집행에 필요한 제반 요소들의 마련 및 집행 과정에 대해 전반적으로 영향을 미치고 있는바, 관련 집단에 대한 면접조사 결과 사업 효과성에 간접적인 영향을 미치는 중요 요인으로 나타나고 있었다.

다섯째, 기관의 활동 요소들을 크게 대면서비스와 비대면서비스로 구분하였을 때 대면서비스가 개인단위 사업 효과성에 영향을 미치는 것으로 나타나고 있었다. 일례로 같은 모니터링 활동이라고 할지라도 사업 참여자와의 라포(rapport)가 형성된 기관의 사업 담당자의 현장방문은



다른 모니터링 활동과는 달리 사업 효과성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있었다. 기관 담당자의 현장방문, 조회 및 종례, 집단 간담회 등 기관의 담당자와 사업 참여자간의 면대면 서비스, 즉 상호작용을 바탕으로 하는 기관의 활동들은 사업 효과성에 긍정적인 영향을 미치는 반면, 기관 담당자의 수요처 간담회나 활동일지의 점검 등은 참여자의 사업 효과성에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있는 것이다. 즉, 이를 통해 노인일자리사업은 단순히 노인들에게 신체활동의 기회를 부여, 이에 대한 급여를 제공함으로써 사업이 이루고자 하는 목적을 달성하는 것이 아니라 이 과정에서 사업 담당자와 사업 참여자의 긍정적인 상호작용을 통한 지지 등 심리적인 욕구의 충족이 동시에 나타나고 있다.

여섯째, 조직특성을 구성하는 변수들 간의 관계에 대해 살펴본 결과, 조직의 구조적 특성은 독자적으로 사업 효과성에 영향을 미치기도 하지만 조직 자원, 특히 인적자원 특성에 영향을 미쳐 사업에 간접적으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 조직의 인적자원 특성은 사업 효과성에 직접 영향을 미치기도 하지만 조직 활동에 있어 전문성과 기술이라는 요소를 통해 활동의 질을 결정, 사업 효과성에 간접적 영향을 미치기도 한다.

마지막으로 사업 유형에 따라 수행기관 특성이 상이한 영향을 미치는지를 확인해본 결과, 사회공헌형은 조직 구조 특징 중 전담인력 혹은 전담부서의 여부가 더 많은 효과성 범주에 영향을 미치고 있었고, 시장진입형의 경우 전담인력의 유무와 함께 담당자 1인당 일자리의 수가 영향을 미치고 있었다. 즉, 같은 조직구조의 특성에 대해서도 사업의 운영상 차이, 사업 성격의 차이에 따라 상이한 요인들이 영향을 미치고 있었다.

기관의 자원 특성은 사회공헌형과 시장진입형 모두 인적자원 특성이 사업 효과성에 영향을 미치고 있는 것으로 나타났는데, 담당자의 특성 중 특히 담당자가 인지하고 있는 업무관련 특성, 즉 역할특성, 과업특성, 조직몰입 관련 인지정도가 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 인식

관련 요인들은 대부분의 사업 효과성, 특히 심리적 변화의 영향을 받는 효과성 범주, 즉 주관적 건강상태, 사회관계 만족도, 삶의 질에 있어 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 담당자들이 자신의 과업에 대해 명확히 인지할수록 효율적 집행이 이루어지기보다 제한된 자원 속에서 소극적 집행 혹은 불집행의 행태를 보이고 있기 때문인 것으로 나타났다.

즉, 사회공헌형의 경우 사업 담당자의 활동, 사업 및 과업에 대한 태도에 많은 영향을 받는 반면, 시장진입형은 이에 더하여 사업을 집행하는 담당자 1인당 사업량의 영향을 크게 받는 것으로 나타났다.

## 제2절 정책적 함의

본 연구는 기관단위의 조직 특성이 개인단위의 사업 효과성에 미치는 영향을 분석하였다는 측면에서의 의의를 가지고 있다. 조직의 특성이 사업 효과성에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 상이한 수준의 자료들을 수집, 연결할 수 있는 환경에서, 특히 효과성을 분석하기 위해서는 사업 참여자에 대한 대조군을 설정하여 사업으로 인해 발생하는 변화만을 감지하여야 한다는 측면에서 대조군이 설정 가능한 특수한 환경에서만 이와 같은 연구가 수행 가능하다는 측면에서 본 연구가 가지는 의의가 있다고 하겠다. 특히 노인일자리사업의 경우 관련 선행연구가 충분히 수행되고 있지 못하고, 사업 수행기관의 특성에 대한 선행연구가 부족한 실정에서 사업의 효율성 제고를 위해 조직과 관련한 측면을 고찰하였다는 점에서 본 연구가 가지는 의의가 있다고 하겠다.

이러한 본 연구의 분석결과 보다 효율적인 사업 운영을 위해서 다음과 같은 점들에 대해 고려할 필요가 있다.

첫째, 일자리사업 수행기관의 구조적 특성은 사업에 간접적인 영향을 미치게 되는데, 이는 특히 사업의 운영규정에 의해 초래되는 부정적인

영향을 가지게 된다. 다시 말해 현재 수행기관의 조직 구조는 담당 인력이 사업에 집중할 수 있는 형태를 지니고는 있지만, 사업 운영규정의 영향으로 오히려 다른 조직 특성 예를 들어 집행 담당자의 특성요소 등에 부정적인 영향을 미치고 있는 것이다. 앞서 언급한 것처럼 조직의 구조들은 일자리사업에 집중할 수 있도록 전담부서 및 전담인력을 갖추고 있으나, 실제 운영 규정들은 사업을 운영하는데 있어 충분한 인센티브를 제공하지 못하는 환경을 조성하는바, 사업의 효과성에 부정적인 영향을 미치고 있는 것이다. 따라서 조직 구조가 본래 의도한 것처럼 긍정적인 영향을 미칠 수 있도록 관련 규정의 변화가 필요하다.

현행 구조 하에서 업무 조건에 동의하는 전담인력들의 인적자본은 취약할 수밖에 없다. 이러한 현실에서 기관 활동의 질적 수준을 제고하기 위해서는 사업 성격에 따라 전문성을 강화하기 위한 교육훈련이 수반되어야 한다. 현재 노인일자리사업 관련 전담인력 교육은 행정처리 관련 업무에 집중되어있고, 참여노인들에 대한 이해 및 이들과의 관계형성 기술 등에 대해서는 심도 있게 수행되고 있지 못하는 실정이다. 분석결과 노인일자리사업의 부수적, 파생적 효과는 대부분 심리상태의 변화에서 기인한 것으로 보이고, 이러한 효과성을 증진시키기 위해서는 전담인력의 인간관계 기술이 요구되고 있다. 따라서 현행 지원구조에서 사업이 수행될 경우 행정업무 관련 교육과 함께 추가적인 교육이 실시될 필요가 있다.

둘째, 현행 지원체계의 개선이 필요하다. 노인일자리사업의 효과성에 있어 조직의 인적자원 특성이 영향을 미치고 있는데, 이 중 특히 담당인력의 업무 등의 인지 정도는 사업 효과성에 부정적 영향을 미치고 있다. 즉, 현재 노인일자리사업 담당자들은 업무에 대해 명확하게 인지하고 있음에도 불구하고 이러한 인지가 증가할수록 사업 효과성에는 부정적인 영향을 미치고 있는 것이다. 분석결과, 이는 업무 성과에 대한 인센티브의 부재, 즉 인센티브 구조와 연결될 수 있는 것으로 나타났다. 현행 제도에서는 사업성과에 대한 담당자의 인센티브는 제공되고 있지 못하고

있다. 적은 급여와 함께 이러한 인센티브의 부재는 사업 담당자에 대해 소극적 집행행위를 야기, 사업 효과성의 저해요인으로 지적될 수 있다. 따라서 사업 담당자의 업무 성과에 대한 인센티브를 제공함으로써 사업 효과성을 증진시킬 수 있을 것이다.

셋째, 조직의 자원 중 기관장의 의지는 성공적인 사업의 운영에 있어 중요한 요인으로 작용하지만, 현행 제도들은 이러한 기관장의 의지를 저하시키는 구조를 가지고 있어 이와 관련한 제도의 개선이 필요하다. 노인종합복지관의 경우 기관의 주요사업으로 노인일자리사업이 규정되어있지 않아 기관 평가에 있어 노인일자리사업의 성과는 영향을 미치지 않고 있다. 이렇게 기관의 중심사업이 별도로 존재하는 가운데 추가적으로 노인일자리사업을 수행하게 되는 기관의 경우 노인일자리사업은 기관의 부차적 업무로 간주되기 때문에 상대적으로 기관의 입장에서는 노인일자리사업에 대한 관심 및 우선적인 자원배분이 이루어지기 어렵다.

또한 현행 노인일자리사업의 사업평가 결과는 차년도 사업량 배분 및 기관의 순위 선정으로 활용되고 있는데, 이는 인센티브로 작용할 수도 있지만 반대로 작용할 수도 있다. 즉, 현재는 기관의 역량이 가능한 수준에서 사업량을 배정받고 있지만 기관의 역량에 비해 과도한 사업량이 배정될 경우 기관의 입장에서는 부담으로 작용할 수 있기 때문에 이러한 경우 사업 평가의 결과를 증진시키기 위한 집행활동이 아니라 현상을 유지하는 수준으로 사업을 운영하고자 하는 유인이 작용할 수도 있다. 실제 관련 기관 순위의 선정의 경우 신규 참여 기관은 기존 참여기관에 비해 노하우 등이 부족하여 사업이 안정기에 접어들기까지는 우수한 사업 성과를 나타내기 어려움에도 불구하고 현행 기관평가는 이러한 운영기간에 대한 고려가 배제되어있어 기존 기관들이 우위를 점하게 되는 구조를 가지고 있다.

이와 함께 2016년부터 공익활동형 참여노인에 대한 선발을 지자체에서 일괄적으로 실시, 수행기관은 사업 참여자 선발의 기능마저 수행하지 않게 되었다. 이러한 역할의 축소는 수행기관의 역할 부담을 경감시키는

것으로 작용하기도 하지만 결과적으로 권한의 축소를 의미하기도 한다.

이러한 현행 제도 하에서 기관장은 기관의 중심사업과 동등한 정도로 노인일자리사업에 관심을 보이기 어렵고, 사업 수행의 결과를 증진시키기 위한 유인 역시 잃을 수밖에 없다. 이러한 상황에서 점차적으로 기관의 역할이 축소되는 것은 기관장의 사기 저하로 연결될 수도 있다. 즉, 현행 제도 하에서는 기관장의 의지가 사업 효과성에 긍정적인 영향을 미치지 못할 수 있는 것이다. 따라서 사업에 대한 기관장의 관심 및 의지를 증진시킬 수 있는 인센티브 증진방안에 대한 마련이 필요하다. 특히 사업 평가방식에 대한 개선이 필요한데, 현행 평가방식의 경우 평가 결과가 적절하게 환류될 수 있는 구조를 보이지 못하고 있고, 오히려 평가 결과의 활용이 올바르게 못한 인센티브와 연결, 기관의 사기를 저하시키는 결과를 초래하고 있다. 따라서 평가결과의 환류를 사업량 배분 및 단순 순위부여와 연결하는 것이 아닌 기관이 의지를 가지고 활동할 수 있게 하는 실제적인 인센티브 제공과 연결하는 것이 필요하다. 또한 평가 역시 신규 참여기관과 기존 기관에 대한 차별성 있는 평가를 수행하는 등의 개선을 통해 신규 기관의 사기 저하를 방지할 필요가 있다.

셋째, 조직의 구조 및 조직의 자원 특성의 영향을 받는 조직 활동들은 사업 효과성에 긍정적인 영향을 미치기도 하지만 부정적인 영향을 미치기도 한다. 이는 크게 담당자와 사업 참여자의 상호작용 여부에 따라 그 효과성의 차이가 나타난다는 것을 분석 결과를 통해 확인할 수 있었다. 예를 들어 부정적인 효과를 초래할 수 있는 모니터링 활동이라고 할지라도 같은 모니터링 활동이라고 할지라도 사업 참여자와 담당자의 직접적 상호작용이 이루어지는 활동들은 긍정적인 효과를 양산할 수 있다. 물론 직접적인 상호작용 활동은 사업 담당자에게 업무과중 등의 부담이 될 수 있으나, 이러한 비대면 활동들 중에 사업 담당자의 수요처 간담회 등 가능한 일부 활동에 대하여 참여노인의 대표를 참석시키는 등의 방안을 강구하여 추가적 업무를 수행하지 않더라도 사업의 효과성을 증진시킬 수 있는 방안을 고려할 필요가 있다.

마지막으로 사업 특성을 고려한 구조가 고려되어야 한다. 현재는 사회 공헌형과 시장진입형의 인력지원에 대한 보조가 동일한 기준에서 수행되고 있다. 즉 두 사업유형 모두 참여노인 136명당 1인의 전담인력 비용을 제공하고 있다. 하지만 실제 시장형의 경우 상대적으로 더 많은 역할을 요구하기 때문에, 그리고 현장의 특성상 더 많은 담당인력을 요구함에도 불구하고 현실은 이를 반영하지 못하고 있다. 이는 결국 시장형 사업의 효과성 저하를 초래할 수 있으므로, 사업 특성을 반영한 담당인력 지원 구조의 개편이 필요하다.

현재 노인일자리사업 현장에서는 미비한 제도 하에서 사업을 수행하는 어려움이 표출되고 있다. 노인인구의 증가와 더불어 노인일자리사업이 지속적으로 확대되고 있는 지금, 노인일자리사업이 효용성을 가지게 하기 위한 구체적인 방안 관련 고민이 필요할 것이다.

### 제3절 연구의 한계

본 연구는 다음과 같은 한계를 지니고 있다.

첫째, 분석 자료의 한계이다. 2차 자료는 본 연구를 위해 수집된 자료가 아니기 때문에 이를 활용한 분석은 충분한 설명에 있어 한계를 가질 수밖에 없다. 본 연구에 있어서도 참여노인의 사업성과에 영향을 미치는 수행기관 특성을 분석함에 있어 수행기관의 객관적인 조직구조와 기관에 소속된 집행 담당자인 개인의 자료가 따로 조사가 되었다면, 집행인력의 영향요인에 대해 보다 적절한 분석을 수행할 수 있을 것이다. 즉, 집행기관 특성을 구성하는 집행기관 구조적 특성과 담당인력의 특성이 어떠한 상호작용을 보이고 있는지, 이러한 관계들이 사업 효과성에 어떠한 영향을 미치는지를 확인할 수 없었다는 점의 한계를 가진다.

이와 함께 개인수준의 사업효과에 영향을 미치는 사업 특성 변수들이 더 존재하지만, 자료의 한계상 분석에 포함되지 못했다. 예를 들어 불충분한 정보라는 자원의 부족을 해결하기 위해 조직 구성원이 보이는 네트워크의 구조, 지자체와의 협력정도 등은 사업 효과성에 영향을 미치는 요인으로 고려될 수 있는데, 이들 변수들이 자료에 존재하지 않아 분석에 활용하지 못했다는 한계를 가진다.

둘째, 집행조직의 특성을 구성하는 변수간 관계에 대한 분석상의 한계이다. 변수들 간의 관계를 분석하는데 있어 본 연구는 관련자의 인터뷰 자료를 활용하고 있는데, 이를 통해 얻을 수 있는 인과관계의 연결 구조를 보다 확실하게 하기 위해서는 추가적인 연구들이 필요할 것으로 생각된다.

## 참고문헌

- 강종수(2006). 사회복지조직의 조직구조와 효과성의 관계에 관한 연구. 복지행정논총. 16(2). p. 287-311.
- 고재욱, 이동열(2011). 노인일자리사업 참여자의 삶의 만족도와 정책효과에 관한 연구. 한국노인복지학, 31(4). p. 1209-1228.
- 권구영, 최정민(2007). 노인일자리사업 참여경험과 삶의 질 간의 관계-전라남도를 중심으로. 노인복지연구. 38. p. 51-78.
- 권선진(1994). 사회복지관의 조직효과성에 관한 연구. 연세대학교 대학원 박사학위논문.
- 권용신, 김태진(2010). 지역자활센터의 집행특성이 자활성가에 미치는 영향, 한국지역사회복지학. 34. p. 159-182.
- 권용신, 이준상(2011). 지역자활센터 실무자의 서비스 질이 자활성가에 미치는 영향. 한국지역사회복지학. 36. p. 23-49.
- 권치영, 김선웅, 임중철, 이홍직(2007). 일자리 참여가 노인의 자아존중감에 미치는 영향에 관한 연구. 한국노년학. 27(2). p. 427-443.
- 기영화, 김남숙(2011). 고령자 직업능력개발을 위한 사회적 자본화 이론 모델 정립 현장사례연구: 노인일자리사업을 중심으로. 직업교육연구. 30. p. 25-48.
- 김미곤(2007). 노인일자리사업의 사회경제적 효과분석. 한국노인인력개발원.
- 김미혜, 최혜지(2004). 직업훈련이 준고령기 고용에 미치는 효과 분석. 한국노년학. 24(2). p. 215-233.
- 김소향, 이신숙(2009). 노인일자리사업 참여여부에 따른 노인의 자아존중감과 생활만족도에 관한 연구. 한국노년학. 29(1). p. 309-327.



- 김수영(2009). 노인일자리사업 참여노인의 사전교육 효과성. 노인복지연구. 통권43호. p. 331-351.
- 김수영, 이민홍, 장수지(2014). 노인일자리사업 참여노인의 심리사회적 건강변화에 관한 연구. 노인복지연구. 64. p. 371-393.
- 김영선, 강은나(2011). 노인일자리사업의 건강 효과성 분석- propensity score matching을 중심으로. 한국자치행정학보. 25(3). p. 419-435.
- 김영태(2013). 공익형 노인일자리사업의 집행과정 개선방안 연구. 한국사회복지행정학. 15(3). p. 243-261.
- 김옥희(2009). 노인일자리사업이 참여노인의 주관적 행복감에 미치는 영향. 사회복지개발연구. 15(4). p. 323-349.
- 김옥, 원영희(2008). 노인일자리사업 실무자의 직무 하위요인과 전반적 직무만족간의 관계 연구. 사회복지정책. 34. p. 221-254.
- 김옥, 원영희, 박준기(2011). 노인일자리사업 실무자의 직무관련 요인이 이직의도에 미치는 영향. 한국지역사회복지학. 37. p. 305-332.
- 김은정, 정소연(2009). SERVQUAL 모형에 근거한 사회서비스 품질의 구성차원과 서비스 만족도: 노인돌보미 바우처서비스를 중심으로. 사회복지정책. 36(2). p. 191-217.
- 김은혜, 강종혁(2011). 노인일자리사업이 노인의 우울감 변화에 미치는 효과 분석. 한국사회와 행정연구. 22(3). p. 363-378.
- 김준현(2008). 지역자활센터의 집행특성이 기관성과에 미치는 영향에 관한 연구: 조정성과지표(APM) 모형에 의한 자원, 프로그램 및 네트워크 효과분석. 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.
- 김준환(2011). 노인일자리사업 사업의 만족도와 효과성에 관한 연구- 노인일자리사업 유형별 분석을 중심으로. 노동연구. 20. p. 147-194.
- 김태형, 임진섭(2014). 위계적선형모형(HLM)을 통한 지각된 자활서비스 질의 영향요인에 관한 연구. 한국정책연구. 14(4). p. 127-153.
- 김형식, 이영철, 신준섭(2013). 사회복지행정론. 파주. 양서원.
- 노대명(2008). 자활지원정책의 쟁점과 과제. 보건복지포럼. 제144호. p.

7-20.

- 마은경, 김경화(2013). 노인일자리사업 수행기관의 유형별 네트워크 구조 분석. 지방정부연구. 17(2). p. 259-275.
- 박경순, 박영란(2010). 노인일자리사업 실무자의 직무성장에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 한국노년학. 30(4). p. 1059-1075.
- 박경하(2013). 노인일자리사업의 개선과제 및 활성화 방안. 한국노인인력 개발원.
- 박경하, 이동영(2014). 노인사회참여 서비스 조직들의 조직간 관계의 특성 분석: 연결망 분석(network analysis) 적용. 사회보장연구. 30(1). p. 27-49.
- 박영미, 김병규(2015). 노인일자리사업이 노인의 삶의 질에 미치는 영향에 관한 연구. 한국행정논집. 27(1). p. 243-264.
- 박평(2013). 노인일자리사업 참여자의 생활만족도 영향요인 연구. 디지털 융복합연구. 11(9). p. 113-126.
- 배지영(2012). 노인일자리사업 참여노인의 의료이용 및 의료비 지출특성. 사회복지정책학회 학술대회발표논문집.
- 배효숙, 박은주, 박병현(2007). 사회복지전담공무원의 빈곤에 대한 태도와 서비스 질 인식에 관한 연구. 한국사회복지행정학. 9(1). p. 119-144.
- 백학영, 김경휘(2013). 지역자활센터 사례관리 특성이 자활성가에 미치는 영향. 한국사회복지행정학. 15(4). p. 29-60.
- 손능수, 허만용(2006). 자활사업 참여자의 만족도 비교분석. 한국정책과학 학회보. 10(3). p. 123-149.
- 신동면, 양기근(2003). 고령사회의 노인고용정책 방향에 관한 연구. 한국노년학. 23(3). p. 111-128.
- 엄태영(2009). 자활사업 참여자의 취업에 대한 개인 및 지역자활센터 조직요인 연구: 통합교육보조원 자활근로사업을 중심으로. 연세대학교 대학원 박사학위논문.

- 유낙근(2004). 주민자치센터의 효율성 측정과 영향요인에 관한 연구. 한양대학교 대학원 박사학위논문.
- 이상록, 진재문(2003). 지역사회 탈빈곤정책의 효과성 분석: 경남 전북지역 자활후견기관 운영의 성과 및 한계 분석과 개선 방안의 모색. 한국사회복지학. 52. p. 241-272.
- 이석원(2010). 노인일자리사업 참여자의 시간활용 변화와 적극적 노년생활. 노인복지연구. 49. p. 51-80.
- (2012). 적극적 노년생활과 세대 간 가족관계: 노인일자리사업 데이터를 활용한 실증분석. 한국정책학회보. 21(1). p. 337-361.
- 이석원, 임재영(2007). 노인일자리사업의 연차별 의료비 절감효과, 한국행정학보. 41(4), 387-413.
- 이석원, 이원희, 남기철, 금현섭(2010). 2010 노인일자리사업 정책평가. 서울. 한국노인인력개발원.
- 이석원, 변재관, 허수정, 김두리(2015). 노인일자리사업 참여자의 개인특성에 따른 의료비 절감효과 분석. 한국사회복지행정학. 17(3). p. 403-430.
- 이석원, 허수정, 변재관(2016). 노인일자리사업 참여자의 사업특성에 따른 보건의료효과 분석. 한국사회복지행정학. 18(2). p. 95-122.
- 이성규(2004). 장애인 직업훈련사업의 효과성과 활성화에 관한 연구. 한국사회복지학. 56. p. 155-179.
- 이성욱, 송현주, 남희정, 염호양(2015). 노인일자리사업 참여와 생활만족도의 관계에서 우울의 매개효과. 한국심리치료학회지. 7(1). p. 57-68.
- 이소정, 정홍원, 최혜지, 배지영, 박경하, 윤남희, 안세아, 정은지(2011). 노인일자리사업 정책평가. 한국보건사회연구원, 한국노인인력개발원.
- 이영철, 김소정(2009). 자활사업 집행기관이 자활사업 참여자의 자활효과에 미치는 영향. 사회복지연구. 40(2). p. 227-252.

- 이지영, 성도경(2015). 정부 노인고용서비스 전달체계의 효과성이 성공적 노화에 미치는 영향 분석: 도-농 지역의 차이 비교. 지방행정연구. 29(1). p. 291-318.
- 임정기(2006). 직업재활서비스 이용장애인의 취업에 관한 다층분석: 개인특성과 조직특성 변수를 중심으로. 한국사회복지행정학. 8(1). p. 125-165.
- 임종철, 주경희, 임병우(2012). 노인의 일자리참여활동이 우울에 미치는 영향: 자아존중감의 매개역할을 중심으로. 노인복지연구. 57. p. 29-50.
- 임진섭(2013). 중고령 자활사업 참여자의 지각된 자활 성과만족에 관한 연구: 개인요인과 조직요인의 상호작용효과에 관한 검증. 한국사회정책. 20(4). p. 37-75.
- 장유미(2011). 노인일자리사업 참여가 사회적 자본 변화에 미치는 영향 연구. 한국사회복지학. 63(2). p. 261-289.
- 장신재, 조자영(2015). 노인일자리사업 참여자의 일자리사업 참여만족, 경제상태만족, 자기가치감 변화가 삶의 질에 미치는 영향. 한국콘텐츠학회논문지. 15(3). p. 123-132.
- 전재일, 김효정(2008). 노인의 일자리사업 참여에 따른 생활변화. 사회복지개발연구. 14(1). p. 35-62.
- 정세희, 문영규(2014). 노인일자리 참여노인의 생활만족도에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 한국정책연구. 14(4). p. 59-79.
- 정연자, 전정수(2014). 노인일자리사업 참여유형에 따른 정책효과에 관한 연구. 상업교육연구. 28(50). p. 193-223.
- 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호(2015). 정책학원론. 서울. 대명출판사.
- 천재영, 최영(2014). 노인일자리사업 수행기관의 서비스 품질이 참여자의 일자리 및 삶의 만족도에 미치는 영향. 사회보장연구. 30(3). p. 245-274.

- 최희진(2014). 복지서비스 위탁공급의 계약관리요인이 사업성과에 미치는 영향 연구- 노인일자리사업 운영체계를 중심으로. 한국자치행정학보. 28(4). p. 255-281.
- 하경분, 주민경, 송선희(2014). 노인일자리사업 참여노인의 참여 만족도와 생활만족도 및 삶의 만족도와의 관계. 한국콘텐츠학회논문지. 14(10). p. 160-170.
- 하춘광, 김효순(2009). 노인일자리사업 참여만족이 생활만족도에 미치는 영향: 자기효능감의 매개효과를 중심으로. 사회복지정책. 36(4). p. 393-414.
- 한국노인인력개발원(2013a). 2013 노인일자리사업 종합안내. 서울. 한국노인인력개발원.
- (2013b). 2013 노인일자리 통계 동향. 서울. 한국노인인력개발원.
- 함철호, 오혜연(2010). 노인일자리사업 참여가 참여자의 사회적 관계에 미치는 영향: 전남지역을 중심으로. 노인복지연구. 48. p. 229-250.
- 황미구, 김은주(2008). 노인일자리사업이 노인의 인지기능, 우울감, 자아존중감에 미치는 효과 및 노인의 개인적인 특성이 삶·직무·사회참여 만족도에 미치는 영향. 진로교육연구. 21(3). p. 137-156.
- 홍선미(2006). 자활지원 사례관리 모형과 운영방안 연구. 사회복지연구. 29. p. 133-165.
- 홍현방(2005). 생산적 활동 수준이 성공적인 노화에 미치는 영향. 노인복지연구. 29. p. 203-235.
- Bane, M. J.(1989). Welfare Reform and Mandatory versus Voluntary Work: Policy Issue or Management Problem? Journal of Policy Analysis and Management. 8(2). p. 285-289.
- Bloom, H. S., Hill. C. J. & Riccio, J.(2001). Modeling the performance of welfare-to-work programs: the effects of program management and services, economic environment, and client

- characteristics. New York: MDRC.
- Brintnall, M.(1981). Caseloads, performance, and street-level bureaucracy. *Urban Affairs Review*. 16(3). p. 281-298.
- Durlak & DuPer(2008). *Implementation Matters: A review of research on the influence of implementation on program outcomes and the factors affecting implementation*.
- Gilsson, C., & Green, P.(2011). Organizational Climate, Services, and Outcomes in Child Welfare Systems. *Child Abuse and Neglect*. 35(8). p. 582-591.
- Heilsig. J. P., Schaeffer. M., & Giesecje J. (2015). *Multilevel Modeling When the Effects of Lower Level Variables Vary Across Cluster*.
- Hicklin, A., O'Toole Jr, L. and Meier, K. J. (2008). Serpents in the Sand: Managerial Networking and Nonlinear Influences on Organizational Performance. *Journal of Public Administration Reserach and Theory*. 18(2). p. 1-12.
- Krull. J. L., MacKinnon. D. P. (2001). Multilevel Modeling of Individual and Group Level Mediated Effect. *Multivariate Behavior Research*. 36(2). p. 249-277.
- Lipsky. M.(1998). Toward a theory of street-level bureaucracy. from George F. Cole and Marc G. Gertz, eds. *Criminal Justice System: Politics and policies*, seventh edition. p. 24-40.
- Riccio, J. A. & Orenstein, A.(1996). "Understanding best practives for operating welfare-to-work programs". *Evaluation Review*. 20(1). p. 3-28.
- Schneider, A. L.(1982). *Study Policy Implementation; A Conceptual Framework*. *Evaluation Review*. 6(6). p. 715-730.
- Vivalt. E.(2015). *Heterogeneous Treatment Effects in Impact*

- Evaluation. *American Economic Review*. 105(5). p. 467–470.
- Van Meter & Van Horn(1975). The Policy Implementation Process: A conceptual Framework. *Administration and Society*. 6(4). p.463.
- Varadhan, R., Seeger, J. D.,(2013). ch. 3. Estimation and Reporting of Heterogeneity of Treatment Effects. Developing a protocol for observational comparative effectiveness research: A user's guide. Velentgas P, Dreyer NA, Nourjah P, et al., editors. Rockville (MD): Agency for Healthcare Research and Quality. US.
- Wind, L., & Brooks, D.(2002). Child Welfare Demonstration Projects: A Model for implementation Evaluation. *Child and Youth Services Review*. 24(6/7). p. 543–558.
- Yoo. J.(2002). The Relationship Between Organizational Variables and Client Outcomes: A Case Study in Child Welfare. *Administration in Social Work*. 26(2). p. 39–61.
- Yoo, J., Brooks, D., & Patti, R.(2007). Organizational Constructs as Predictors of effectiveness in Child Welfare Interventions. *Child Welfare*. 86(1). p. 53–78.

## Abstract

# A Study on the Effect of the Implementing Agency Factors on Job Creation Project for Elderly

Hur, Soojeong

Department of Public Administration

The Graduate School

Seoul National University

This study aims to examine the effects of the organizational characteristics of implementing agencies on the Job Creation Projects for Elderly. In this study, organizational characteristics are demonstrated by three parts: organizational structures, organizational resources, and organizational services. Organizational structure means physical environment that program managers can be concentrate to give services for program participants. Organizational resources mean the physical resources, human resources and political resources that is needed for implementing the program. And organizational services mean the services for better outcomes of this program like



counselling, group interview.

To analyze these effects, this study uses 2013 Job Creation Projects for Elderly Participants' survey. It is divided two parts: program participants' survey and program implementing agencies' survey so that can examine implementing agencies affecting program participants. However agencies can affect its managers by the organizational climate, organizational goals, so it can make difference of service quality among agencies and the impact of the programs. To control this effect and to analyze the data which is not the same unit of analysis, Hierarchical Linear Model(HLM) is conducted. For more information the reason of this effect, interview for the head of agencies and program managers is also carried.

The finding is that. First, organizational structures, especially organizational information can affect program impact. Organizational information can give resources to program managers, however, it can encourage nonexecution or reduction of execution to program managers with incentive structures.

Second, job commitment and organizational commitment of the program managers have negative effect. The more program managers understand their job characteristics and tasks, the more incentives for non-execution or reduction of their tasks can be encouraged to the managers. It also can be explained for the incentive structures.

Third, since the head of agencies can affect the hole process of the program implementation(setting up the agency goals, dividing organizational resources, especially funds, etc.), their attention is important on the program effects.

Fourth, services with interaction between managers and participants are positive effect on the program. But group interview also have positive effect, it is not necessary to give personalized counselling.

And services with non-interaction between managers and participants have negative effect on the program.

Fifth, Organizational structures, organizational resources can affect indirectly– through organizational services– but partly can affect directly.

Sixth, different factors can affect different type of program. For example, public type program can be affected by specialized department for this program and specialized staff. On the other hands, market type program can be influenced by organizational structures, especially staff caseload size, since it need more tasks for implementation.

According to these findings, this study suggests that there need to change incentive mechanisms especially for head of agencies and program managers to encourage to concentrate their tasks. And when the government provides fund for staff, program characteristics need to be considered.

**keywords : Job Creation Projects for Elderly, impact evaluation  
on Job Creation Projects for Elderly, Implementing  
Agency effects**

***Student Number : 2011-30724***

